

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito



Mestrado em Direito e Ciências Jurídico-Económicas

Direito Fiscal

**PERSONALIZAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO DO IMOBILIÁRIO? - O
CASO DO IMI EM PARTICULAR**

Dissertação de Mestrado

Maria Eduarda Oliveira Quaresma

Lisboa

2020

Dedicatória

Aos meus pais...

*A minha gratidão te dá meus versos,
Meus versos, da lisonja não tocados,
Satélites de amor (...)*

(Manuel Maria Barbosa du Bocage)

Resumo

Os termos base da tributação prendem-se, na sua essência, com o cumprimento do princípio da legalidade e da segurança jurídica, do princípio da igualdade e com o princípio da capacidade contributiva em conjugação com o respeito pelo mínimo de existência.

Em controvérsia às diretrizes mencionadas, concretamente o respeito pela capacidade contributiva, surge o IMI absorvido ao longo do tempo por um cariz afincadamente real. Não obstante, desde os seus primórdios que reflete algumas nuances apaziguadoras que hoje se encontram reveladas por preceitos normativos traduzidos em benefícios e isenções fiscais que vão atender aos baixos rendimentos e à consideração da habitação própria e permanente.

Contudo, e como se verificará, esta realidade tributária não é, a nosso ver, suficiente para cumprir com uma adequada personalização do imposto revelando-se ainda como passível de criar impactos negativos em direitos fundamentais como seja o direito à habitação condigna, ao livre desenvolvimento da personalidade e ao sequente direito a constituir família, realidades que, pela sua relevância, acabam por ter impacto nos mais diversos ramos jurídicos.

Paralelamente ao *prejuízo jurídico*, esta vertente materialista do imposto não permite atender a diversas situações impactantes na flutuabilidade do rendimento do contribuinte.

Assim, torna-se imperioso caminhar para uma nova consideração do IMI, tornando-o mais próximo da necessária e abrangente capacidade contributiva. Um percurso em direção a um imposto mitigado.

Palavras – Chave: Imposto Imobiliário, Igualdade, Capacidade contributiva, Personalização, Habitação

Abstract

The basic terms of taxation are essentially related to compliance with the principle of legality and legal certainty, the principle of equality and the principle of ability to pay in conjunction with respect for the minimum of existence.

In contrast with the aforementioned guidelines, more specifically in relation to the ability to pay, increase or IMI absorbed over the time by one material reality. However, since its conception it shows some nuances that today are revealed by normative precepts translated into benefits and tax exemptions that will meet the lowest rates of personal and permanent use.

However, and as will be seen, this tax reality is not, in our view, sufficient to comply with an adequate personalization of the tax, revealing itself as still capable of creating negative impacts on fundamental rights such as the right to adequate housing, free development personality and the subsequent right to found a family, realities that, due to their relevance, end up having an impact on the most diverse legal branches.

In addition to the legal loss, this materialistic aspect of the tax does not allow to deal with several situations that impact the fluctuations in taxpayer income.

Thus, it is imperative to move towards a new consideration of IMI, bringing it closer to the necessary and comprehensive ability to pay. A journey towards a *mitigated tax*.

Keywords: Real Estate Tax, Equality, Hability to pay , Personalization, Housing

Índice

CAPÍTULO I- Introdução	1
CAPÍTULO II – O início da tributação imobiliária – Um percurso na (des)personalização.....	5
A) A Contribuição Predial	6
B) Contribuição Autárquica	9
C) A reforma de 2003 – O atual IMI	14
1- Gradualismo e Praticabilidade	15
2- Equidade e Neutralidade	16
3- Luta contra a Evasão e Fraude Fiscal	17
4- Manutenção e melhor distribuição das receitas	17
5- Aprofundamento e concretização do poder tributário próprio das Autarquias Locais	18
CAPÍTULO III- O IMI	19
A) O Valor patrimonial Tributário - A matéria coletável	19
1) O conceito de património – Em especial o conceito de prédio.....	19
2) O início do facto tributável	23
B) A Relação Intersubjetiva do IMI	27
CAPÍTULO IV- Os princípios orientadores do Imposto.....	30
A) O Princípio da Legalidade fiscal e da Segurança jurídica	30
B) O Princípio da Igualdade	34
C) O Princípio da Capacidade Contributiva e a Tributação do Património.....	37
CAPÍTULO V- Os Reflexos Personalizantes do IMI	46
A) Os Benefícios e as Isenções	46
1) A Isenção de cariz subjetivo público.	48
2) Benefícios relacionados com a extra-fiscalidade.....	49
3) A proteção da habitação própria e permanente.....	50
4) A Isenção Personalizante	50
5) Prédios de sujeitos passivos com dependentes a cargo.....	54
B) A novidade personalizante : O AIMI.....	57
1. Quais os fundamentos que se encontraram na base de criação deste imposto?	60

1.1	De natureza financeira	60
1.2	De natureza axiológica	61
1.3	De natureza constitucional.....	62
1.3.1	No respeito pelo princípio da capacidade contributiva	62
1.3.2	Em consonância com o princípio da igualdade.....	64
C)	Os reflexos personalizantes a nível internacional	68
1.	Na Austrália	68
2.	Na Holanda	69
3.	Nos Estados Unidos da América	69
4.	Na Alemanha	70
5.	Em França	70
6.	Na Grã – Bretanha	71
CAPÍTULO VI- A Legítima Exceção à Personalização Imobiliária		72
CAPÍTULO VII - Os Problemas da Manutenção de um Imposto Imobiliário		
Predominantemente de Cariz Real		74
A)	Um possível efeito confiscatório.	74
1.	O que é o confisco?.....	77
1.1	A base: Noção da expropriação por utilidade Pública.....	77
1.2	A ideia de sanção	79
1.3	O princípio geral da proibição do confisco no sistema fiscal português ..	80
1.4	Quais as grandes diferenças entre uma expropriação por utilidade pública, uma sanção confiscatória e um principio geral tributário do não confisco?	82
B - O direito à habitação como um direito fundamental no desenvolvimento do individuo		84
C) As <i>fugas legais</i> da proteção da habitação própria e permanente no ordenamento jurídico português.		91
1-	No direito civil	91
2-	O Crédito Hipotecário.....	91
2.1	- A Lei 57/2012	92
2.2	- O Decreto-Lei n.º 227/2012	92
2.2	- A Lei 58/2012	92
2.4	- A Lei 59/2012	93
2.5	- A atual Lei n.º 1-A/2020	93

3- A Fiscalidade - Prédios urbanos construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso com destino a habitação.....	93
4- O Processo Tributário – A não alienação da habitação própria e permanente	95
CAPÍTULO VIII - Em prejuízo do rendimento auferido – Alguns exemplos ilustrativos do impacto da deficiente personalização do imposto imobiliário	99
A) A questão dos bens herdados	99
B) As alterações conjugais.....	100
C) A faixa etária e a diminuição do rendimento	102
D) A questão do Desemprego	103
CAPÍTULO IX- Um imposto mitigado	105
CAPÍTULO X- Conclusão	117
CAPÍTULO XI - Bibliografia	119

Lista de Siglas e Abreviaturas

AC- Acórdão

AIMI- Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis

AR- Assembleia da República

ARTS- Artigos

AT- Autoridade Tributária

CAAD- Centro de Arbitragem Administrativa

CC- Código Civil

CCPIIA- Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola

CE- Código de Expropriações

CFR- Confira

CIMI- Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CIRC- Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

CIRS- Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

CIS- Código de Imposto de Selo

CNAP- Comissão Nacional de Avaliação dos Prédios Urbanos

CNAPU – Comissão Nacional de Prédios Urbanos

CPA- Código do Procedimento Administrativo

CPPT- Código de Procedimento e Processo Tributário

CRP- Constituição da República Portuguesa

DEC-Decisão

DL- Decreto-Lei

EBF- Estatuto de Benefícios Fiscais

ECORFI – Estrutura de Coordenação da Reforma Fiscal

IAS – Indexante dos Apoios Sociais

IMI- Imposto Municipal Sobre Imóveis

INE- Instituto Nacional de Estatística

IRC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS- Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

ISPUEVP- Imposto do Selo sobre os Prédios Urbanos de Elevado Valor Patrimonial

LBH – Lei de Bases da Habitação

LGT- Lei Geral Tributária

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE- Orçamento de Estado

PIB- Produto Interno Bruto

PROC. – Processo

REL – relatório

STA- Supremo Tribunal Administrativo

TAF- Tribunal Administrativo e Fiscal

TC- Tribunal Constitucional

VPT- Valor Patrimonial Tributário

CAPÍTULO I- Introdução

O atual contexto financeiro-económico, incitado pelo *welfare-state*, imbuído no espírito *Keynesiano* veio revolucionar a conceção e função do Estado tornando-se o apraz impulsionador da promoção social e organização económica.

Surge assim, em pleno século XX, o Estado Social primado por um contexto personalizante onde o bem-estar de todos prevalece sobre o bem-estar do indivíduo.

Esta conceção de Estado, surge em resposta à exigência constitucional referente aos direitos liberdades e garantias de onde emerge uma panóplia de direitos sociais que cumpre ao Estado satisfazer. Este dever *de garante ao cidadão* torna-se ainda mais veemente em caso de impossibilidade de satisfação própria por parte do indivíduo de necessidades como, por exemplo, o acesso à saúde, *independentemente da sua condição económica*¹, e o acesso a uma habitação adequada, através da manutenção de *uma renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria*². No âmbito familiar, assume-se como garante das condições aptas à realização dos seus membros e ao alcance do desenvolvimento da sua personalidade contribuindo como direitos base, para além dos já mencionados, *o acesso à educação*³ e *o direito à constituição da família*⁴. *O imposto torna-se assim algo que à nascença nos é garantido como uma certeza das nossas vidas*⁵, como condição social e estadual de garante e cumpridor do bem-estar social.

Não podendo deixar de, respeitosamente, aplaudir a audácia do Estado Social é necessário frisar o seu *calcanhar de Aquiles*: a fragilidade e variação económica. A ideia de a coletividade atender à necessidade do indivíduo apenas é possível se houver um sistema económico-financeiro apto a suportar os respetivos custos. Ora, facto é que em *segundos a vida muda*, tal como num escasso tempo pode mudar a sustentabilidade de um Estado Social, pelo que a sociedade, embora confiante no seu Estado, não pode dar por garantidas as condições que o mesmo proporciona. Violação das legítimas expectativas? Não, apenas alteração das circunstâncias da vida de um Estado.

¹ CFR. alínea a), n.º 3, do art.64.º da CRP

² CFR. n.ºs 1 e 3 do art.º 65.º da CRP

³ CFR. arts. 73.º e 74.º da CRP

⁴ CFR. art.º n.º 36º da CRP

⁵ Clotilde Celorico Palma, “Da Evolução Do Conceito de Capacidade Contributiva”, *Ciência e Técnica Fiscal*, Abril- Junho 2001, n.º 402, p. 112

É aqui que se revela a importância do Estado fiscal, sendo este a *máscara de oxigénio* do Estado Social por constituir a sua principal fonte de financiamento. Nas palavras de Adham Smith, *os súbitos de todos os Estados devem contribuir para a manutenção do governo, tanto quanto possível, em proporção das respectivas capacidades*⁶.

De facto, fazendo uma interpretação conjunta das disposições legais tributárias, pode deduzir-se que o sistema fiscal tem um fim de financiamento, caracterizado pela satisfação das necessidades monetárias de um Estado, e um fim *extra-financeiro privilegiado* determinado por uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.⁷

Assim, é neste contexto de tributação, em busca de uma igualdade social e garantia de um mínimo de existência que emerge a preocupação com a personalização do imposto. A caracterização pessoal tributária, a qual se designa por capacidade contributiva, é um dos princípios base e limite da tributação.

O cumprimento deste princípio parte do pressuposto de que os indivíduos possuem necessidades básicas cuja satisfação é, imperiosamente, antecedente ao pagamento do imposto, também definido como contributo social de imposição atendendo à sua obrigatoriedade, verificadas estejam as condições que se lhe encontram subjacentes.

Contudo, e adotando o conceito de *justiça distributiva rawlsiana*, este ónus cívico financeiro poderá ser justificado pelo facto de as partes concordarem, atendendo ao critério do justo, que a organização em prática se revela a mais adequada para alcançar um resultado íntegro com as suas condutas, sendo o Estado o *órgão social* com maior aptidão para a sua imposição.⁸

Posto isto, o ponto de partida prender-se-á com a análise do imposto municipal sobre imóveis como um tributo que, embora não completamente cego ao indivíduo, também não estima a sua plena consideração no seu funcionamento.

Efetivamente, estamos perante um imposto que tende a relegar os princípios gerais do sistema tributário, como a contribuição para a igualdade e justiça distributiva⁹ e a essência da resposta à capacidade contributiva¹⁰. Não querendo aniquilar a justiça do

⁶ Clotilde Celorico Palma, “Da Evolução Do...”, *cit.*, p.116

⁷ António Luciano Sousa de Franco e António Carlos Santos, *Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido*, Almedina, 1998, pp.80 e 81

⁸ Júlio Pinheiro Faro e Marcelo Sant’Ana Vieira Gomes, “Justiça Distributiva e Necessidades Básicas: A questão do Mínimo Imune a Tributos”, in Rafael Salatini, Cristina Grobério Pazó, Douglas Policarpo (Orgs.), *Justiça e Cidadania- Reflexões Sobre O Campo Normativo Moderno*, Brasil, UFGD editora, 2014, pp.149 e 150

⁹ CFR art.º 104, n.º 3, da CRP

¹⁰ CFR. art.º 4º, n.º 1, da LGT

imposto, facto é que apesar de o património poder ser englobado no conceito de riqueza não deve ser considerado sinónimo singular de capacidade de contribuir.

Conforme se pretenderá demonstrar, a contribuição sobre o património predial já vem de raízes históricas, emergida dos tempos régios da jogatio percorrendo, até ao atual IMI, nuances de personalização que, nas mais recentes modalidades de imposto, se foram progressivamente abandonando, levando à deterioração da consideração da capacidade económica no cálculo do tributo, tendo tal culminado na fórmula de cálculo atual cujos elementos, conforme se verificará, são exclusivamente de carácter objetificado ou material.

Contudo, após uma análise dos princípios gerais da legalidade, igualdade e capacidade contributiva não podemos de deixar de aplaudir os pequenos, mas insuficientes, contributos do imposto imobiliário no cumprimento da personalização, nomeadamente, através de alguns benefícios e isenções criados como os previstos nos artigo 11.º-A e no artigo 112.º-A do CIMI, tal como a contribuição inovadora, e de certo modo futurista, do adicional ao imposto municipal sobre imóveis, o designado AIMI que, criado para fazer face à crise económico e financeira que se atravessava, veio introduzir uma forma inovadora de cálculo no sistema fiscal de cariz real.

Efetivamente, esta tímida personalização já vem sendo prática adotada noutros Estados, como Austrália, Holanda, Estados Unidos da América, Alemanha, França e Grã-Bretanha, nos termos em que se irá, abreviadamente, exemplificar.

Esta insuficiência personalizante vem introduzir alguns problemas, se não mesmo ingerências, em alguns dos direitos constitucionais já referidos, como seja no direito a uma habitação própria e permanente digna e o direito, consequente, da constituição e proteção da família. Como veremos, embora também sejam direitos parcialmente protegidos pelo direito fiscal, são direitos maioritariamente defendidos pelas mais diversas áreas jurídicas e regulamentares, nomeadamente pelo direito civil, comprovando a necessidade de respeito e concretização dos mesmos em respeito ao mínimo de existência e às necessidades elementares do indivíduo.

Para além dos direitos presentes na lei fundamental, também se verifica, ou verificará, que esta privação subjetiva introduz dificuldades de justiça contributiva em algumas situações particulares causadas pelo circunstancialismo de alteração do rendimento disponível ou do acréscimo patrimonial não previsto.

Revela-se, pelo exposto, imperioso desconstruir a ideia pré-concebida de que só quem tem capacidade financeira é que pode ter património na proporção desta, uma vez que nem tudo o que nos pertence é adquirido com o rendimento próprio.

Tal como o Estado Social não se pode ter como realidade adquirida, também a situação financeira pessoal não o será, criando-se um contrassenso relativamente a uma tributação baseada na socialização que não perspetiva a instabilidade financeira recorrente do indivíduo. Então, não revelando capacidade financeira será obrigatório pagar para além da mesma?

Assim, é tendo em conta a necessidade de uma maior personalização do IMI que se irá defender a criação de um designado imposto mitigado, onde seja possível por em parceria com a tributação baseada no valor patrimonial imobiliário a influência do critério rendimento.

De forma a percorrer o tema perspetivado, e em defesa da solução provisionada, será inicialmente dado ênfase ao percurso histórico de uma tributação predial culminando na menção às principais características do atual IMI. De seguida, serão abordados os princípios norteadores do sistema fiscal de modo realçar a importância do respeito pela capacidade contributiva. Revelada a devida importância e caracterização do princípio personalizante serão ilustrados os elementos do imposto em estudo que refletem essa consideração evidenciando, contudo, que a insuficiente visão direcionada ao indivíduo pode causar ingerências indevidas em direitos constitucionalmente consagrados e nos imprevisíveis circunstancialismos da vida.

CAPÍTULO II – O início da tributação imobiliária – Um percurso na (des)personalização

A tributação do património dispõe do *benefício da antiguidade* na medida em que foi das primeiras receitas de índole fiscal a ser cobradas a um povo.

Na época régia, o príncipe constituía um mero *primus inter pares*¹¹, dispondo do poder de determinação e cobrança das prestações que lhe eram devidas no âmbito do *uso da terra* cuja finalidade ou, melhor dizendo, destino, não permitia a sua consideração como uma fonte de receita em prol do benefício público, mas sim como um pagamento pela disponibilidade e fruição do território pelo seus súbitos. Encontramo-nos aqui perante aquilo que se poderá designar um projeto do princípio do benefício característico da tributação em análise.

Nas palavras de Joseph Schumpeter, uma vez *que os poderes detidos pelo príncipe o eram a título pessoal e para seu benefício próprio, as alusões que este fizesse ao bem comum não teriam um sentido diferente das expressões com que hoje em dia um dono de uma fábrica se possa referir aos seus empregados. E uma vez que os poderes detidos pelo príncipe o eram a título pessoal e para seu benefício próprio, o príncipe tinha de fazer face às suas despesas através dos seus próprios meios*¹²

Um dos primeiros códigos foi criado na égide do Império Romano do Oriente que se encontrava sob a governação de Teodósio II assumindo, em tom de homenagem, a designação de *O Código Teodosiano* que consistia numa compilação de leis que vigoravam no direito romano no Baixo Império constando, no livro 10º e 11º, a componente fiscal de onde emergiu o imposto sobre a terra – a *jugatio*.

Inspirado na legislação imperial surge, em Portugal, o primeiro imposto predial português, *a jugada*! Este tributo, já cobrado na era régia de D. Afonso Henriques, não era mais do que uma contribuição cobrada pelo rei aos possuidores de certas terras cujo pagamento era efetuado em vinho, milho, trigo ou linho.

Ora, não estando, efetivamente, perante um novo imposto não foi difícil a aceitação da sua continuidade no sistema fiscal português, afinal *an old tax is a good tax*.¹³

¹¹ Sérgio Vasques, “A Evolução Histórica Do Estado Fiscal Português”, in Paulo Otero, Fernando Araújo, João Taborda Da Gama (Orgs.), *Estudos em homenagem ao prof.Dr. J.L.saldanha Sanches*, Vol. III- Direito Fiscal: Parte Geral, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, p. 660

¹² Sérgio Vasques, *ibidem*

¹³ Manuel Porto, “A Reforma Da Tributação Do Património Imobiliário em Portugal”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 2001-2002, n.º 134, p. 260

Foi neste contexto e fundamento de raiz histórica, imbuído num espírito de aceitação recíproca entre um Estado e um povo que o imposto sobre os prédios foi prevalecendo com as respetivas mutações até aos dias de hoje, sendo agora, ponto de abordagem.

A) A Contribuição Predial

Foi através do Decreto-Lei de 4 de maio de 1911 que se reformulou o tributo imobiliário com a contribuição predial através da introdução de taxas progressivas que *punha fim ao sistema reacionário da proporcionalidade que visava proteger uma casta plutocrata e a oprimir o trabalho nacional*.¹⁴ Nascida na Primeira República como a impulsionadora da progressividade no sistema de tributação patrimonial, foi no incentivo da política socialista que se invocaram valores como *a igualdade de sacrifício* e a noção da existência de diferenças extremas da condição social como *intrínseca e eticamente repugnantes*.¹⁵

Embora se pudesse afirmar que este modelo de imposto não era mais do *que uma reconfiguração do tributo ancestral da jugada*¹⁶ é, contudo, de discordar, desde logo, pelo destino da sua receita.

É através do Decreto-Lei n.º 45104 de 01 de julho de 1963¹⁷ que é aprovado o Código de Contribuição Predial e do Imposto Sobre a Indústria Agrícola.

Num ponto de vista de preocupação com o cidadão - contribuinte revelada, desde logo, preambularmente ao afirmar que *não se esqueceu, na verdade, que muitas das nossas terras penosamente sustentam os proprietários que as trabalham(...) pôs-se, por isso, particular empenho em conseguir que da reforma só resultem encargos comedidos, e até bastante comedidos (...)*. Eis que surge o efetivar da tributação dos prédios de acordo com o seu rendimento real ou presumível, dando esperança ao início de uma tributação real com características personalizantes.

¹⁴ Sérgio Vasques, “A Evolução Histórica....”, *cit.*, p. 684

¹⁵ Sérgio Vasques, *idem*, p. 685

¹⁶ Carlos Baptista Lobo, “Da urgente re-reforma do sistema imobiliário”, *Fiscalidade*, julho 2007, TOC.88, p.30, consultável em https://www.occ.pt/fotos/downloads/files/1185215435_30a36_fiscalidade.pdf (consult.03.06.2020)

¹⁷ Consultável em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/693241/details/maximized?sort=whenSearchable&q=Lei+n.%C2%BA%2010%2F97&sortOrder=ASC>

Como reflexo dessa personalização destaca-se a isenção estabelecida a favor dos pequenos proprietários, firmando a necessidade de implementação da mesma, uma vez de que *se trata de uma isenção que costuma chamar-se mínimo de existência (...) realizada neste imposto, embora imperfeita e incompletamente, através da exoneração dos proprietários que não tenham mais do que a casa em que habitem (...)*¹⁸. Assim, se veio denotar uma clara preocupação da tributação com o indivíduo enfocando a mesma no cumprimento base do princípio do mínimo de existência e na proteção de direitos fundamentais como o direito à habitação.

Para dar cumprimento à visão tributária no indivíduo verificou-se a necessidade de a sua implementação ser contrabalançada pelo critério rendimento adotando um método de avaliação que consistia na determinação de um valor locativo correspondente à renda anual no caso dos prédios arrendados ou, no caso dos prédios não arrendados, por simulação de renda determinada mediante a comparação de outros prédios similares que se encontravam sob o regime de arrendamento. No valor determinado como renda eram deduzidos os encargos previstos para *a boa manutenção dos prédios*.¹⁹ Nestes termos determinava o diploma em apreço que:

- A contribuição predial incidia *sobre os rendimentos dos prédios situados no continente ou ilhas adjacentes, dividindo-se de harmonia com a classificação destes, em rústica ou urbana*, definindo os rendimentos dos prédios rústicos como sendo a renda fundiária que se caracterizava pelo *valor atribuído à utilização produtiva da terra e respetivos melhoramentos*.²⁰
- A nível dos prédios urbanos, *considerava-se rendimento, quando arrendados, o valor da respetiva renda expresso em moeda corrente; e quando o não estejam a equivalente utilidade que deles obtiver, ou tenha possibilidade de obter, quem possa usar e fruir dos mesmos prédios*²¹. Nestes termos, a contribuição predial urbana tinha por base dois tipos de consideração de rendimento, o rendimento real no caso dos prédios arrendados e o rendimento normal quanto aos prédios não arrendados.²²

¹⁸ Decreto-Lei n.º 45104 de 01 de julho de 1963

¹⁹ António Santos Rocha e Eduardo José Martins Brás, “Artigo 38.º-Anotação”, in *Tributação do Património Tributação do Património, IMI, IMT e Imposto do Selo (Anotados e Comentados)*, Coimbra, Almedina, 2015, p. 136

²⁰ CFR. art.º 1º do Decreto-Lei n.º 45104

²¹ CFR. art.º 3º do Decreto-Lei n.º 45104

²² José Casalta Nabais, “A respeito do Adicional ao Imposto Sobre Imóveis”, *Boletim da Faculdade de Direito*, 2018, n.º 94, pp. 53 e 54

Do exposto, é saliente que foi num espírito imbuído de que apenas o rendimento é apto a determinar a capacidade de contribuir que emerge a criação do tributo nos termos referidos. Contudo, salientando as considerações de Jorge Neto o resultado de um sistema tributário em vigor onde se previam inúmeras isenções e avaliações baseadas no rendimento não gerou mais do que uma perda de receita, concentrando a carga fiscal num número reduzido de contribuintes²³. Assim, a conceção proposta de rendimento – acréscimo, em consonância com a emergente preocupação de incluir na tributação dos impostos pessoais todo e qualquer rendimento efetivo, deu origem a um processo de extinção deste imposto uma vez que a sua base parcial foi absorvida pelos impostos sobre o rendimento.²⁴

Foi com a contribuição predial que surgiram algumas das isenções e benefícios que permanecem, embora com algumas alterações, no atual IMI nomeadamente no que diz respeito a entidades públicas e em benefício público²⁵ e aos prédios recentes destinados à habitação²⁶. Diferentemente dos tempos atuais e, uma vez que, a base tributável era o rendimento, este modelo de tributação previa uma isenção ligada aos baixos rendimentos, sendo tal considerados os coletáveis iguais ou inferiores a 100 escudos, aumentando para 300 escudos aos contribuintes que possuíam apenas casa de habitação no concelho²⁷.

Conforme se depreende, o tributo nos termos formulados, embora parcialmente impulsionador da personalização, não dava cumprimento aos termos previstos de um imposto na obtenção de receita. A este facto acresce que nos deparávamos com uma desconsideração total da riqueza como reflexo da capacidade contributiva num conceito amplamente entendido, pelo que deveria ser realidade também considerada no tributo.

Ao considerado é ainda de sobrepôr que esta parcialidade se refletia, por exemplo, no caso da determinação da matéria coletável dos prédios urbanos não arrendados ao

²³ Jorge Neto, “Tópicos de Direito Comparado sobre a Reforma de Tributação do Património”, Fisco, abril 2004, ano XV, n.º 113/114, p. 35

²⁴ Vasco Valdez, *A Contribuição Autárquica e a Reforma da Tributação do Património*, Viseu, Vislis Editores, 1999, p. 21

²⁵ CFR. art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 45104

²⁶ *Idem*, art.º 17.º, ao dispor que os rendimentos dos prédios urbanos construídos de novo, na parte destinada a habitação, serão isentos temporariamente, de harmonia com a renda anual resultante dos contratos, quando arrendados os prédios e ou as respetivas habitações, ou considerando o valor da locação, quando o não sejam, desde que aquela renda ou este valor sejam compatíveis com as possibilidades económicas de famílias pobres ou de modestos recursos.

²⁷ *Idem*, art.º 27º

atender a um critério de rendimento fictício, ou inexistente, não sendo um mecanismo apto a ser considerado como reflexo da capacidade contributiva.

B) Contribuição Autárquica

Foi através da Reforma Fiscal de 1989 que surgiu a Contribuição Autárquica onde se vai proceder ao abandono do conceito de rendimento, real ou presumido, para efeitos da tributação no património indo ao encontro do valor real dos imóveis baseado nas suas respetivas matrizes prediais. Encontramo-nos, assim, perante uma subversão do sistema anteriormente formulado através do abandono da visão direcionada para o individuo e um foco crescente com a preocupação de obtenção de receita tributária.

É neste sistema que se vai dar ênfase à aplicação do conceito de capacidade contributiva aliado ao conceito de património como símbolo de riqueza prática que hoje se revela, maioritariamente, defendida pela doutrina e jurisprudência conforme firmado em decisão arbitral ao determinar que a *capacidade contributiva relevante para a aferição da aplicação do princípio da igualdade tributária, não é evidenciada apenas pelos rendimentos, designadamente pelos resultados da atividade a que se destinam os imóveis. Na verdade, «o património proporciona ao seu titular uma capacidade contributiva especial, vantagens que pela sua natureza escapam ao imposto sobre os rendimentos pessoais (...)*²⁸. Ora nos termos da decisão arbitral mencionada, foram consideradas como facilidades concedidas pela obtenção do património *a angariação de crédito e o reforço da posição negocial do seu titular na celebração de contratos* vários facilitando a criação de mais riqueza, argumentando assim que , nesta ótica, *o imposto sobre o património é visto como algo mais do que um prolongamento do imposto sobre os rendimentos pessoais.*

Em súmula, pretendeu-se com a presente reforma atender aos seguintes objetivos:

- *Reforçar o financiamento das autarquias locais*, de modo a compensar o défice de receita municipal;

²⁸ Dec. CAAD, de 28/02/2019- Proc. n.º 291/2018-T (Pedro Bastos Rosado), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_imi=1&s_processo=291%2F2018&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3878

- *Tornar efetivo e com base determinada a tributação dos prédios não arrendados*, tentando abandonar a suposição valorativa que vigorava no sistema da contribuição predial;

Neste sentido veio Manuel Porto firmar que este imposto não foi mais do que uma necessidade evidenciada pelas autarquias de obtenção de receitas próprias sendo, através da invocação do princípio do benefício, que se vem legitimar a tributação sobre quem usufrui do uso das diversas infraestruturas e serviços proporcionados pelos Municípios²⁹.

Nos termos do Código da Contribuição Autárquica³⁰ previu-se que *com a criação deste imposto como receita autárquica vai-se ao encontro de uma prática corrente nos demais países da OCDE, em alguns dos quais continua a constituir a sua receita mais significativa*.

Apesar deste virar tributário, a contribuição predial não aniquilou por completo a consideração do indivíduo, mantendo alguma da inspiração da contribuição predial no que diz respeito às isenções e benefícios consagrados, nomeadamente, na isenção prevista para prédios novos habitacionais de valores patrimoniais baixos³¹.

Assim, com um demarco inicial e reformatório da base de incidência veio o diploma em apreço firmar que a contribuição autárquica *é um imposto municipal que incide sobre o valor tributável dos prédios situados no território de cada município, dividindo-se, de harmonia com a classificação dos prédios, em rústica e urbana*.³²

Desde logo, esta passagem imediata de base da tributação criou um problema de equidade e justiça na aplicação deste imposto uma vez que era fulcral proceder à atualização das matrizes prediais de modo a que o tributo fosse apto a incidir sobre o valor real dos prédios urbanos e rústicos.

De facto, numa tentativa de proceder à atualização dos valores patrimoniais deu-se início a um projeto para aprovação de um Código de Avaliações nunca tendo, porém, o mesmo logrado qualquer provimento apesar do esperançamento do regime em

²⁹ Luís Menezes Leitão, “A Contribuição Autárquica No Quadro Da Reforma Da Tributação do Património”, *Fisco*, setembro 2001, ano XII, n.º 97/98, p. 15

³⁰ Decreto-Lei n.º 442-C/88, de 30 de novembro de 1988, consultável em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/519024/details/normal?jp=true>

³¹ *Idem*, art.º 12.º

³² *Idem*, art.º 1.º

análise³³ pelo que , de uma forma preventiva, se estabeleceu que na ausência desse código as avaliações seriam efetuadas mediante as regras do anterior regime tributário.³⁴

Nestes termos, e atento à ausência de regras optou-se como que *aplicar um congelamento no valor dos imóveis*³⁵ fazendo com que sob os prédios já avaliados o valor imobiliário se mantivesse durante anos, descorando a flutuabilidade do mercado.

Ora esta falta de critério no nível do tributo, originado pela manutenção do regime provisório no valor dos prédios e a carência de atualização das matrizes prediais, levou Casalta Nabais a considerar que nos encontrávamos numa *intolerável inconstitucionalidade de atual tributação do património*, promovendo *níveis de injustiça e iniquidade de todo inaceitáveis num Estado de direito*.³⁶

Foi neste contexto de *apartheid fiscal*³⁷ que Jorge Neto veio admitir como imperioso eliminar *as distorções que entre nós assumia foros de escândalo*, originadas pela desatualização das matrizes e da desigualdade da tributação dos prédios antigos e dos prédios novos³⁸.

O mesmo é reafirmado por organizações internacionais como a OCDE que, no *Economic Survey- 2001* sobre Portugal veio asseverar que a *tributação da propriedade imobiliária é extremamente ineficiente e iníqua [...]* Apesar das elevadas taxas, a *tributação da propriedade representa apenas 0,8% do PIB, muito abaixo da média da OCDE. A complexa rede de normas fiscais e de generosos desagravamentos fiscais, a prática generalizada de subavaliação das transações imobiliárias por parte dos adquirentes e dos vendedores com o propósito de minimizar os pagamentos de sisa e a falta de um cadastro nacional da propriedade rústica e urbana atualizado explicam, porventura, o fraco desempenho dos impostos sobre a propriedade, mas também a perceção da sua iniquidade por parte da população*³⁹ acrescentando a *Exposição de Motivos* que acompanha a Proposta de Lei n.º 56/IX, de 15 de Abril, recentemente

³³ *Idem*, preâmbulo, ponto 7, determina que o valor tributável dos prédios rústicos, enquanto não for determinado de acordo com as Regras do Código de Avaliações, será o que resultar da capitalização do rendimento coletável, atualizado com referência a 31 de dezembro de 1988, através da aplicação do fator 20

³⁴ *Idem*, preâmbulo, ponto 8, considera que enquanto não entrar em vigor o Código de Avaliações os prédios continuaram a ser avaliados segundo as regras do Código de Contribuição Predial

³⁵ Vasco Valdez, “Os impostos Sobre o Património: Situação Actual e Perspetivas Futuras”, *Fisco*, janeiro 2002, ano XIII, n.º 101/102, p.71

³⁶ José Casalta Nabais, “As Bases Constitucionais da Reforma da Tributação do Património”, *Fisco*, Monografia, outubro 2003, p.11

³⁷ José Casalta Nabais, *idem*, p.13

³⁸ Jorge Neto, “Tópicos de Direito Comparado...”, *cit.*, p. 35

³⁹ Carla Rodrigues, José Gomes Santos e Miguel Serrão, *Contribuição Autárquica- Resultados de simulação de cenários de reforma com base no IOF/2000*, p. 30, consultável em <http://www.gpeari.gov.pt/investigação/working-papers-dgep/w-paper33.pdf> (consult. 20.06.2020)

apresentada pelo Governo à Assembleia da República, que *o problema fundamental da contribuição autárquica reside efetivamente na determinação do valor patrimonial dos imóveis. Com efeito, a enorme valorização nominal dos imóveis, em especial dos prédios urbanos habitacionais, comerciais e terrenos para construção, por efeito de sucessivos processos inflacionistas e de aceleração do crescimento económico do País nos últimos 30 anos, sem que se tivesse procedido às indispensáveis atualizações, minaram por completo a estrutura e a coerência do imposto (...) A combinação destes fatores conduziu a resultados desastrosos, originando distorções e iniquidades de toda a ordem, incompatíveis com um sistema fiscal justo e moderno. Conduziu, sobretudo, a uma situação totalmente inaceitável do ponto de vista da equidade, isto é, a uma sobre tributação dos prédios novos, altamente penalizadora dos jovens casais e que vem assumindo consequências sociais mais graves à medida que vão terminando os períodos de isenção por motivo de aquisição de habitação para residência própria e permanente, ao lado de uma desajustada sub tributação dos prédios antigos.*⁴⁰

Foi no âmbito destes desajustamentos valorativos e custos administrativos na aplicação do regime, que se refletiu num resultado contraproducente à sua reforma, plasmada na dificuldade de obtenção de receita mediante o imposto autárquico.

Assim, nas palavras de Teixeira Ribeiro, a contribuição autárquica acabou por se revelar um *imposto pouco feliz*⁴¹, considerando que acabou por não atender a um critério de justiça apoiado na capacidade contributiva, deixando de acolher a uma tributação progressiva que refletia ao critério da renda dos prédios real ou potencial para passar a notar a uma tributação proporcional incidente sobre um valor fictício de um prédio. Mais acresce a sua evidencia regressiva relativamente ao património dos sujeitos contributivos, tendo em conta a *tendência para a percentagem do valor dos bens imóveis ir diminuindo à medida que este aumenta*⁴².

Embora a presente tributação tivesse como critério legitimador o principio do benefício, facto é que houve quem baseasse a sua oposição na violação do principio da capacidade contributiva, na medida em que se imputava o valor total do prédio aos

⁴⁰ Proposta de Lei n.º 56/IX – *Exposição de Motivos*, Assembleia da República, pp. 10 e 11, consultável http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiCo_y7oMrpAhVr5OAKHfaaDvwQFjAAegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fapp.parlamento.pt%2Fwebutils%2Fdocs%2Fdoc.pdf%3Fpath%3D6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c306c594c33526c6548527663793977634777314e69314a5743356b62324d3d%26fich%3Dppl56-IX.doc%26Inline%3Dtrue&usg=AOvVaw1yGKp6xYq9zpxXSdtYijN1 (consult. 25.06.2020)

⁴¹ Luís Menezes Leitão, “A Contribuição Autárquica...”, *cit*, p.15

⁴² Luís Menezes Leitão, *idem*, p.16

sujeitos passivos de direitos reais menores aliado ao facto de que se atribuía o pagamento do imposto a quem não tinha qualquer rendimento efetivo advindo da utilização dos prédios⁴³.

No mesmo sentido veio a Comissão para o desenvolvimento da reforma fiscal de 1994 referir que *a tributação patrimonial seletiva introduzida pela contribuição autárquica não tinha justificação cabal num sistema fiscal baseado na capacidade contributiva*⁴⁴.

Outra crítica lançada a este imposto prendeu-se com o próprio princípio do benefício na medida em que nem sempre o proprietário é o real beneficiário das utilidades públicas fornecidas, exemplo disso são os prédios sobre o regime do arrendamento, onde quem beneficia dos demais serviços é o inquilino e não o proprietário efetivo. Os rendimentos prediais, caracterizados por rendas de prédios rústicos, urbanos e mistos pagas ou colocadas à disposição dos respetivos titulares constituem rendimentos da categoria F sujeitos a imposto o que poderia levar a arguição de uma eventual dupla tributação, contudo, através das deduções permitidas pelo artigo 41º do CIRS, tal é amenizado permitindo-se que aos referidos rendimentos seja possível deduzir *,relativamente a cada prédio ou parte de prédio, todos os gastos efetivamente suportados e pagos pelo sujeito passivo para obter ou garantir tais rendimentos, com exceção dos gastos de natureza financeira, dos relativos a depreciações e dos relativos a mobiliário, eletrodomésticos e artigos de conforto ou de decoração*.

Tornou-se assim necessário proceder a uma nova reforma da tributação do património assente num princípio da equidade, devendo conduzir-se à aplicação gradual das normas de forma a eliminar as injustiças.⁴⁵

Assim, no combate ao irrealismo do valor patrimonial tributário e ao excesso de custos na cobrança do imposto veio, em sua resposta, a reforma de 2003 percorrer o caminho da tributação de cariz real recriando a tributação imobiliária através no atual IMI.

⁴³ Luís Rodrigues Antunes, “Reforma da Tributação do Património - O novo regime de avaliações da propriedade urbana”, in Glória Teixeira (coord.), *Estudos de Direito Fiscal - Teses Seleccionadas do I Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2006, pp 299 e 300

⁴⁴ Luís Rodrigues Antunes, *idem*, p. 308

⁴⁵ Esmeralda Nascimento e Márcia Trábulo, *Imposto Municipal Sobre Imóveis - Notas Práticas*, Coimbra, Almedina, 2004, pp.14 e 15

C) A reforma de 2003 – O atual IMI

Foi em 2003 que, através de Decreto-Lei⁴⁶, surgiu o atual IMI sendo que, nos ensinamentos de Manuel Porto, a *única diferença sensível foi na determinação do valor dos prédios, tornando possível uma diminuição acentuada das taxas aplicadas*⁴⁷. Assim, a principal preocupação da nova reforma de imposto prende-se com a criação de um novo sistema de determinação do valor patrimonial dos imóveis e a atualização dos seus valores de modo a tornar a tributação imobiliária mais equitativa.⁴⁸ Em cumprimento do objetivo adotaram-se critérios de avaliação para efeitos de cálculo do valor patrimonial tributário como o custo de construção, áreas, localização, a utilização, a qualidade e o conforto da idade do imóvel.

Na base desta reforma esteve a Coordenação da Reforma Fiscal, doravante ECORFI, criada por despacho n.º 3140/ 2000, publicado a 9 de fevereiro⁴⁹. No seu objetivo primordial constou a correção das desigualdades na sociedade portuguesa através da redistribuição da carga fiscal perspetivando uma maior simplificação, modernização e desburocratização do sistema fiscal de forma a permitir atingir uma maior eficácia e diminuição da fraude e da evasão fiscal.

A coordenação de reforma primou pela análise de diversos trabalhos, relatórios e estudos até então realizados, visando eliminar contradições e permitir o apuramento das medidas fiscais necessárias a adotar.

Assim, no que ao património imobiliário diz respeito, foram enunciados os seguintes objetivos:

- *Circunscrever a tributação estática do património à tributação do património imobiliário*
- *Reformar a tributação do património imobiliário urbano, de forma a:*
 - a) *Criar um sistema objetivo de determinação do valor patrimonial dos imóveis*
 - b) *Resolver problemas de desatualização das matrizes*
 - c) *Modificar a distribuição da carga fiscal entre estática e dinâmica, com diminuição da excessiva onerosidade tributária no momento da aquisição*

⁴⁶ Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro de 2003

⁴⁷ Manuel Porto, “A Reforma Da Tributação...”, *cit.*, p. 258

⁴⁸ Carlos Florêncio, “Reforma da Tributação do Património”, *Fisco*, setembro 2003, ano XIV, n.º 109/110, p.88

⁴⁹ Estrutura criada pelo Ministro das Finanças Joaquim Pina Moura

- d) *Repartir de forma mais justa a tributação da propriedade imobiliária principalmente num plano inter-geracional*
- e) *Conferir relevância tributária à conservação e regularização do parque habitacional*⁵⁰

Inspirada nos estudos da ECORFI e utilizando a sistematização criada por Vasco Valdez, os objetivos base da Reforma do património foram os seguintes⁵¹

1- Gradualismo e Praticabilidade

Numa perspetiva de aplicação diferida no tempo, veio-se implementando algumas medidas e regras novas sendo consideradas como as primeiras diretrizes com uma aplicação e aceitação mais facilitada.

Para os pretendidos efeitos foi criado o projeto de lei n.º 38/IX que previa uma cláusula de salvaguarda⁵², de modo a que a aplicação do novo sistema tributário não criasse impacto imediato na receita autárquica.

Do ponto de vista prático, como referido, o principal caminho, e digamos longo caminho, a percorrer era a atualização das matrizes prediais de forma a que atendessem ao valor de mercado atual. Como naturalmente se compreende, para além dos custos administrativos que comportava a avaliação imediata dos bens imóveis, acresce a dificuldade que seria proceder à atualização, num curto espaço de tempo, dos milhões de prédios que se encontram em território nacional, pelo que se optou por aplicar até à atualização total dos valores matriciais fatores de correção prevendo que, *enquanto não se concluir a avaliação geral, os prédios urbanos já inscritos na matriz são avaliados*,

⁵⁰ Ricardo Sá Fernandes, “A Reforma do Património – Da ECORFI a uma iniciativa legislativa do Bloco de Esquerda”, *Fisco*, novembro 2002, ano XIII, n.º 105/106, pp. 45 e 46

⁵¹ Vasco Valdez, “Aspetos Gerais da Reforma da Tributação do Património”, *Ciência e Técnica Fiscal*, outubro-dezembro 2002, n.º 408

⁵² Projeto de Lei n.º 38/IX, *Exposição de Motivos*, Assembleia da República, p. 26, cláusula 20.º vem determinar que a *coleta da contribuição autárquica liquidada em 2003 e do imposto municipal sobre imóveis liquidado em 2004 e 2005 não pode exceder em mais de 25 por cento, arredondada para a dezena de euros imediatamente superior, a coleta da contribuição autárquica liquidada em 2002, ou que devesse ter sido no caso dos prédios isentos nesse ano, exceto quando o aumento da coleta apurada não exceder 125 euros*, consultável em <http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwil8sOir8rpAhVZCWMBHQjuBFoQFjAAegQIBhAB&url=http%3A%2F%2Fapp.parlamento.pt%2Fwebutils%2Fdocs%2Fdoc.pdf%3Fpath%3D6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7653566776644756346447397a4c33427162444d344c556c594c6d527659773d3d%26fich%3Dpj138-IX.doc%26Inline%3Dtrue&usg=AOvVaw16nk8Tj4xKH0VtoQV7ekdf>

*nos termos do código, aquando da primeira transmissão ocorrida após a sua entrada em vigor , sem prejuízo , quanto a prédios arrendados*⁵³. Assim , de forma transitória o VPT dos prédios urbanos não arrendados era calculado *com base no coeficiente de atualização resultante da série harmonizada da evolução do Índice Geral dos Preços no Consumidor no Instituto Nacional de Estatística*⁵⁴, sendo que relativamente aos prédios que se encontravam arrendados seria o que resultasse da *capitalização do rendimento pela aplicação do fator 12 se esse fosse inferior ao determinado para os prédios urbanos não arrendados*.⁵⁵

Assim, foi através da aplicação deste regime transitório que se tornou possível fazer a transposição mais célere e prática para o novo regime tributário incidente sobre o património imobiliário.

2- Equidade e Neutralidade

Em sintonia com a aplicação prática e gradual do novo regime surge, aliado à necessidade de atualização dos valores presentes nas matrizes prediais, a carência de criação de fatores elementares para atingir a equidade, de forma a permitir que todos sejam aptos a pagar o imposto dentro das mesmas regras observando os critérios de justiça na repartição do rendimento e neutralidade, no sentido em que a base de tributação tende a prender-se com o valor real do património imobiliário, criando um mecanismo apto a eliminar a penalização da igualdade , isto é, a mesma situação patrimonial de sujeitos passivos distintos passa a ter um grau tributário semelhante.

Esta conceptualização da igualdade é reflexo do conceito de capacidade contributiva já presente na contribuição autárquica, pressupondo que se atinja uma justa repartição de rendimentos através da adoção de um esquema tributário focado, somente, no valor patrimonial do imóvel sujeito a tributação.

Percecionando o conceito de neutralidade fiscal como fator que visa a sua não influência nas opções dos agentes económicos é de admitir que, na anterior contribuição predial, através dos *olhares individuais* e da panóplia, talvez excessiva, de regras , isenções e taxas a aplicar tornaria apetecível ao sujeito tributário a procura de subterfúgios legais para se elidir, ou evadir, da situação tributária que lhe seria

⁵³ *Idem*, art.º 7.º

⁵⁴ *Idem*, art.º 8.º

⁵⁵ *Idem*, art.º 9.º

aplicável, situação que , embora em menor grau, se manteve na contribuição autárquica devido à carência das avaliações imobiliárias atualizadas.

3- Luta contra a Evasão e Fraude Fiscal

Nos diversos estudos já efetuados sobre a evasão e fraude fiscal resultam em comum que uma excessiva carga tributária irá originar a adoção de mecanismos de fuga ao imposto e mesmo a deslocalização do domicílio fiscal.

Ambas as práticas mencionadas resultam no objetivo de o contribuinte alcançar um ganho fiscal, seja através da sua evasão à aplicação do tributo mediante o aproveitamento das lacunas legislativas fiscais, seja através de práticas ilícitas e fraudulentas que violam os preceitos normativos estipulados para a situação concreta.

Conforme referido, a clara desatualização das matrizes prediais e a incoerente determinação da base tributável eram fatores de forte incentivo às práticas mencionadas uma vez que comportavam tributações desadequadas à real e efetiva situação patrimonial do sujeito passivo incentivando o cidadão a deslocalizar o seu património para zonas com regimes fiscais mais favoráveis,

4- Manutenção e melhor distribuição das receitas

Com a reforma de 2003 não se pretendeu aumentar a receita fiscal, embora, efetivamente, a tributação a nível do património não tivesse grande relevância no Estado Fiscal, tendo tido como *principal objetivo beneficiar os contribuintes efetivos, através da descida de taxas*⁵⁶

Dentro desta preocupação social procederam-se a algumas alterações dos benefícios fiscais, que infra melhor se explicarão, nomeadamente com a *ampliação da possibilidade de os sujeitos passivos de baixos rendimentos e detentores de reduzido valor patrimonial poderem aceder à isenção de IMI*⁵⁷

Foi neste sentido que a reforma pretendeu equilibrar o ónus tributário exigido aos sujeitos passivos, passando a criar medidas tendentes a proteger quem tem mais despesa e quem tem menos rendimentos.

⁵⁶ Vasco Valdez, “Aspetos Gerais da Reforma...”, *cit.*, p.71

⁵⁷ DL. n.º 287/2003, cfr. preâmbulo

5- Aprofundamento e concretização do poder tributário próprio das Autarquias Locais

Posto isto, desde a contribuição autárquica que a tributação sobre o património se encontra justificada pelo princípio do benefício tendo sido preponderoso reforçar o poder tributário dos municípios alargando-lhe a possibilidade de fixação da taxa do imposto em análise atendendo aos limites previsto na legislação reguladora que, atualmente, se prevê em 0,8 % para os prédios rústicos e entre 0,3% a 0,45 % para os prédios urbanos⁵⁸.

Resulta assim, de uma análise da perspetiva histórica do imposto imobiliário, que a personalização do mesmo foi uma realidade que foi sendo abandonada ao longo da sua evolução legislativa muito devido à onerosidade associada ao excesso personalizante através das inúmeras regras que implicavam uma avaliação, digamos, *demasiado pessoal* do contribuinte. É neste contexto que começa a ser dada veemência ao conceito de capacidade contributiva como elemento relevado pela existência de riqueza patrimonial, passando a ser o problema essencial das reformas tributárias a justa avaliação do património.

Assim, de forma a perceber o contexto real do novo imposto importa elucidar quanto ao funcionamento do mesmo, nomeadamente, no que diz respeito aos critérios de determinação da matéria coletável aplicáveis onde se vai verificar um claro abandono da visão direcionada ao sujeito passivo, visão essa que é, em parte, recuperada pela aplicação de benefícios, isenções e escassas diferenciações de taxas no alcance a uma *visão turva* à capacidade de contribuir.

⁵⁸ *Idem*, art.º 112.º

CAPÍTULO III- O IMI

Determina o artigo 1º do Código do Imposto Municipal Sobre Imóveis que a sua base de incidência é o *valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados em território português, constituindo receita dos municípios onde os mesmos se localizam.*

Ora, da definição, é possível descortinar três elementos caracterizadores deste imposto, primeiro, que se incide sobre o VPT, segundo, que os prédios se têm de encontrar em território nacional e, por fim, que a receita do imposto é em benefício das Autarquias.

A) O Valor patrimonial Tributário - A matéria coletável

1) O conceito de património – Em especial o conceito de prédio

O IMI, caracterizado pela incidência patrimonial, vem-se determinar como o reflexo da subversão do antigo regime da contribuição predial ao considerar, apenas relevante, para efeitos de incidência da taxa de imposto o valor alcançado pela avaliação do património imobiliário.

De uma forma simplificada, entende-se como património um *conjunto de bens ou valores de interesse económico pertencentes a uma pessoa* podendo assumir-se com uma *natureza material ou imaterial de reconhecido interesse*.⁵⁹ Considerando Venosa que *o património não é mais do que um conjunto de direitos reais e obrigacionais ativos e passivos, pertencentes a uma pessoa, englobando direitos pecuniários imediatos e excluindo manifestações estritas da personalidade, uma vez que são insuscetíveis de cessão ou apreciação financeira*.⁶⁰ Perante isto, pode considerar-se o domínio patrimonial *como parte integrantes da esfera jurídica de cada indivíduo, que*

⁵⁹ *Património*, Infopédia, consultável em <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/patrim%C3%B3nio> (consult. 15.05.2020)

⁶⁰ Carlyle POPP e Cecília PARODI, “A Atual Concepção de Património e o Direito das Coisas”, *Revista Jurídica – UNICURITIBA*, 2012, n.º 28, p.351, consultável em <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/420> (consult. 20.05.2020)

*coabita com o hemisfério pessoal, cujo critério doutrinariamente dominante se relaciona com a sua suscetibilidade em tradução monetária.*⁶¹

Assim, foi neste *acervo composto por elementos suscetíveis de avaliação pecuniária e agregados entre si por um denominador comum*⁶², associado à referida ideia de sustentabilidade, que permitiu aos defensores da riqueza como elemento da capacidade contributiva incluir o património como seu elemento revelador. Foi neste sentido que seguiu o Centro de Arbitragem Administrativa, ao determinar que *a capacidade contributiva, para além do rendimento e da utilização de bens, também se exprime, nos termos da lei, através da titularidade de património (...)*⁶³.

No âmbito deste conceito houve doutrinas no sentido de se proceder a uma tributação global sobre o património e não apenas sobre o setor imobiliário, chegando a ser proposto pelo Professor Doutor Medina Carreira uma eventual reforma que passaria pela criação de um imposto único sobre a riqueza, *incidente sobre o valor dos créditos, da situação líquida das sociedades, dos imóveis, dos veículos automóveis, dos barcos, das motos, das aeronaves (...)*⁶⁴, situação que implicaria custos a título da Administração fiscal ao ponto de tornar a receita obtida pela tributação irrelevante, acrescentando ainda o facto, do ponto vista da sociedade, de a tributação ser vista como uma invasão excessiva no foro privado⁶⁵, pelo que a recusa de tributação global do património acabaria por ser *uma desigualdade justificada ou que choca menos aqui do que num imposto com as preocupações de pessoalização do IRS*⁶⁶.

Inviabilizando-se a tributação global sobre o património, veio o imposto em apreço, através da sua denominação, incidir apenas sobre a vertente imobiliária, isto é, sobre *prédios rústicos ou urbanos*⁶⁷.

⁶¹ *Esfera Jurídica*, Diário da República Eletrónico, consultável em <https://dre.pt/lexionario/-/dj/115426675/view> (consult. 06.07.2020)

⁶² Elsa Vaz Sequeira, “Da Objetividade Jurídica do Património”, in *Direito e Justiça - Estudos Dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes Da Silva*, vol. I, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Católica Editora, 2014, pp. 297 e 298

⁶³ Dec. CAAD de 15/01/2019 – Proc. n.º 420/2018-T (Jorge Lopes de Sousa e outros), consultável em https://caad.org.pt/tributario/deciso/es/decisao.php?s_imi=1&s_processo=420%2F2018-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3788

⁶⁴ Henrique Medina Carreira, “A Evolução da Tributação do património”, *AATP - As Reformas Fiscais dos Anos 80 e Perspetivas de Evolução*, Livraria Petrony, 1995, p.63

⁶⁵ Vasco Valdez, “Tributação do património: o caso do adicional do IMI”, in *IMI Nos Centros Históricos, Vida Judiciária*, janeiro- fevereiro 2017, n.º 199, p.53

⁶⁶ Manuel Porto, “A Reforma Da Tributação...”, *cit.*, p. 258

⁶⁷ CFR. art.º 1.º n.º 1 do CIMI

Em direito fiscal o conceito de prédio⁶⁸ depende, na sua essência, do seu carácter de permanência e da existência de um valor económico podendo retirar-se três elementos característicos da sua definição:

- 1) *Elemento físico o qual se traduz numa fração do território, abrangendo águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nele incorporados ou assentes, com carácter de permanência*⁶⁹
- 2) *Elemento jurídico, o qual exige a realidade física (imóvel) como parte integrante o património de uma pessoa singular ou coletiva, isto é, do contribuinte;*
- 3) *Um elemento de natureza económica, o qual se traduz na exigência de valor económico em circunstâncias normais*⁷⁰.

Interessa aqui perceber, a título de curiosidade, que a distinção entre prédio rústico e urbano encontra algumas diferenças do âmbito da sua conceitualização no direito civil.

Podemos então observar que, quanto aos prédios rústicos o direito civil considera-os como sendo uma *parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica*⁷¹ já a nível fiscal, têm-se como tal, os terrenos situados fora do aglomerado urbano, à exceção dos terrenos para construção⁷², e os que se preveem, por destino normal, uma utilização geradora de rendimento comerciais e industriais⁷³, pelo que se depreende, contrariamente ao conceito civil, que a sua consideração rústica fiscal pressupõe um efeito económico, nomeadamente, através da produção de rendimentos, *agrícolas*, *agropecuários* ou

⁶⁸ CFR. art.º 2.º, n.º 1 do CIMI ao prever que: o prédio é *toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva que, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fração de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial*

⁶⁹ Cumpre denotar que, para efeitos de englobamento no primeiro elemento, consideram-se como permanentes os edifícios que se encontrem destinados a fins não transitórios ou, caso estejamos perante construções, que se encontrem no mesmo local por determinado período de tempo, António Santos Rocha..., *Tributação do Património* ...,cit., “Artigo 2.º - Anotação”, p.25

⁷⁰ Dec. CAAD de 04/01/2016 – Proc. n.º 348/2015-T (Prof. Dra. Maria do Rosário Anjos) consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_imi=1&s_processo=348%2F2015&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=1658

⁷¹ CFR. art.º 204.º, n.º 2 do CC

⁷² CFR. art.º 6.º, n.º 3, do CIMI

⁷³ CFR. art.º 3.º, n.º 1, do CIMI

silvícolas.⁷⁴ No que diz respeito aos prédios urbanos vem o Código Civil denominá-los por *qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro*, de um ponto de vista fiscal os mesmos são classificados, em geral, por excedente, isto é, tem-se por prédio urbano todo aquele que não é rústico⁷⁵ e , em especial, pela afetação, particularmente, para efeitos habitacionais, comércio, indústria, serviços terrenos para construção e outros.⁷⁶⁷⁷

Por fim, cumpre referir que, embora não se encontre prevista a classificação a nível civil, fiscalmente tem-se por prédio misto aquele em que não seja possível aferir se é a parte rústica ou urbana a tida por principal.⁷⁸

Na conclusão de Ana Sofia Gonçalves Marteiro, a mesma faz menção de um diferencial do conceito de imóvel no âmbito civil e no cerne fiscal alegando que *enquanto para a norma fiscal o conceito de prédio inclui as águas e plantações, para o preceito civil prédios, águas, árvores, partes integrantes dos próprios prédios e , inclusive, direitos reais sobre tais bens, são realidades diferentes que integram o conceito mais amplo de coisa imóvel.*⁷⁹

Esta especificidade de incidência imobiliária dentro da diversidade patrimonial existente na titularidade do contribuinte torna-se a forma de evitar o controlo sobre a riqueza, pois a não incidência num bem específico fazia recair o *imposto num mecanismo de controlo do rendimento e não como uma contribuição que se paga ao município para compensar as utilidades que presta ao proprietário.*⁸⁰

⁷⁴ É de mencionar que o conceito comporta as exceções prevista na alínea b) do artigo 3.º, n.º 1, do CIMI, isto é, *prédios que se encontrem construídos ou disponham apenas de edifícios ou construções de carácter acessório, sem autonomia económica e de reduzido valor*, no n.º 2, quando aos prédios situados em aglomerado urbano que não disponham de autonomia económica ou apenas faça gerar os rendimentos agrícolas, silvícolas e agropecuários e , por fim, no seu n.º 3 ao fazer menção aos edifícios ou construções cujo fim económico possível seja a produção agrícola ou silvícola.

⁷⁵ CFR. art.º 4.º do CIMI

⁷⁶ CFR. art.º 6.º do CIMI

⁷⁷ A Classificação como outros engloba Terrenos que estejam situados dentro de aglomerado urbano e que não possam ser considerados como terrenos para construção; Terrenos que estejam situados dentro de um aglomerado urbano e que por força da disposição legalmente aprovada só possam ter utilização geradora de rendimentos agrícolas e não estejam de facto a ter concreta afetação ; Terrenos que estejam situados dentro de um aglomerado urbano em que as entidades competente vedem todas e quaisquer operações de loteamento ou construção, designadamente os localizados em zonas verdes desprotegidas; Terrenos que estejam situados dentro de um aglomerado urbano que de acordo com os planos municipais de ordenamento de território, estejam afetos a espaços, infra estruturas ou equipamentos públicos; Edifícios e construções licenciadas para fins diferentes dos comerciais, habitacionais ou de serviços, António Santos Rocha..., *Tributação do Património* ..., cit. “Anotação – Artigo 6.º, p. 47

⁷⁸ CFR. art.º 5.º do CIMI

⁷⁹ Ana Sofia Gonçalves Marteiro, *Tributação do património: Função Redistributiva dos impostos?*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018, p. 134

⁸⁰ Vasco Valdez, “Tributação do património...”, cit., p. 53

2) O início do facto tributável

Feita uma breve definição do objeto de incidência do imposto, cumpre agora partirmos para uma análise do seu funcionamento, nomeadamente quanto à forma de cálculo e determinação do seu valor patrimonial. Desde já, como ponto de partida, importa mencionar que o início do facto tributário parte da apresentação de uma declaração pelo próprio sujeito passivo, a designada *declaração Modelo 1 do IMI* ⁸¹, consistindo esta a base de avaliação para efeitos de determinação do valor patrimonial tributário o que permitirá ao sistema fiscal demonstrar alguma confiança na conduta do contribuinte e ainda impulsionar a redução de custos na Administração fiscal.

Ora, a apreciação mencionada pode revestir as seguintes modalidades:

- *Base cadastral*⁸² a mais comum para avaliar os prédios rústicos
- *Base não cadastral*⁸³
- *Avaliação Direta*⁸⁴, tida como a avaliação preferencial quanto aos prédios urbanos⁸⁵

Os métodos referidos foram uma arma de combate à ineficiência e injustiça vigente nos anteriores regimes tributários uma vez que o objeto referência, isto é, o imóvel, era em parte desvalorizado relativamente ao conceito rendimento tendo em conta que, independentemente do estado e idade do bem, a tributação era direccionada pela liquidez ou disponibilidade monetária que o contribuinte poderia obter com o património imobiliário.

Aliado à preponderância do rendimento, ressaltava a deficiente atualização das matrizes prediais saliente na antiga contribuição autárquica o que provocou um profundo desajustamento à realidade económica, pelo que surge como medida de ajuste,

⁸¹ CFR. art.º 14.º do CIMI

⁸² Prevista nos artigos 20.º a 30.º do CIMI a mesma consiste, em suma, num método baseado em quadros de qualificação, classificação e tarifas tendo por base os elementos fornecidos pelo Instituto Geográfico Português

⁸³ Este método, semelhante ao de base cadastral, é aplicado, conforme previsto no artigo 31.º do CIMI, *em situações onde não vigore nos municípios o cadastro predial ou geométrico, bem como nas zonas de cadastro diferido*

⁸⁴ O seu regime encontra-se previsto nos artigos 33.º e 34.º do CIMI sendo, em regra, uma avaliação efetuada por iniciativa do Chefe de Finanças aplicada aos prédios omissos ou em que se verificaram modificações das culturas ou erro de área de que resulte alteração do VPT.

⁸⁵ Esmeralda Nascimento e Márcia Trabulo, *Imposto Municipal...., cit.*, pp.23 e 26

no atual regime, a consideração do valor de mercado refletido pelo valor de transação do imóvel.

Este cálculo do valor patrimonial tributário baseado no princípio do valor de mercado veio permitir que a tributação sobre este elemento de riqueza se tornasse efetiva ou real levando em consideração o seu contexto económico e urbano tal como das características que lhes são intrínsecas.⁸⁶

Embora, verdadeiramente, a própria volatilidade do mercado torne o valor do imóvel variável relativamente ao considerado, para efeitos fiscais, veio entender Ruy Figueiredo que, por valor de mercado, se entende ser o *montante pelo qual se estima que uma propriedade adequadamente publicitada à data de avaliação entre um comprador e um vendedor interessado cada um dos quais atuando independente um do outro, com prudência, sem coação e com pleno conhecimento de mercado*⁸⁷.

Contrariamente à influência deste princípio no valor do imóvel a tributar, veio Sidónio Pardal firmar que esta correlação não é mais do que uma criação fantasiada na determinação do valor patrimonial para efeitos de IMI sendo que se *comete o erro de querer presumir um valor de mercado a todos os prédios o que exigirá que todos eles estivessem à venda*⁸⁸. No mesmo sentido, considerou José Maria Fernandes Pires que o valor de mercado não é *um dado com existência fixa e ontológica*, porque a sua determinação depende sempre do funcionamento do próprio mercado que, no caso dos imóveis, *só se pode determinar com rigor, caso a caso, quando um determinado bem é transacionado*.⁸⁹ Por fim, cumpre mencionar que *o facto de não haver um limite que afirme que o valor fiscal não deve ir para além de uma percentagem do valor de mercado*⁹⁰, pode colocar em causa a certeza e a segurança dos contribuintes.

De modo a ser possível a criação de um imposto de base afincadamente real foi ainda necessário atender a critérios de transparência, objetividade e uniformidade na aplicação dos elementos de cálculo do VPT, criando a sua previsibilidade legal e a sua aplicação generalizada a todos os prédios, através das seguintes fórmulas:

⁸⁶ José Maria Fernandes Pires, *Lições de Imposto Sobre o Património e Do selo*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, p. 49.

⁸⁷ Ruy Figueiredo, *Manual de Avaliação Imobiliária*, 3.ª ed., Viseu, Visilis Editores, 2004, p.48

⁸⁸ Sidónio Pardal, *Conferência Inaugural Da Pós- Graduação Em Fiscalidade/2013- Notas Sobre a Tributação do Património*, Universidade Católica Portuguesa, 2013, p.3, consultável em https://fa7446e3-78f8-44a3-b633-771cfddda4a5.filesusr.com/ugd/c3df5c_b03c7d03bdbe47cd882ce39b85ab0d4a.pdf (consult. 06.05.2020)

⁸⁹ José Maria Fernandes Pires, *Lições de Imposto...*, cit., p. 49.

⁹⁰ José Campos Amorim, Patrícia Anjos Azevedo e Ana Sofia Carvalho, “Artigo 38.º-Anotação”, in *Tributação do Património*, CIMI, CIMT, CIS, Porto, Ginocar, 2016, pp.76 e 77

Prédios rústicos

VPT = produto do seu rendimento fundiário (nos termos previstos no artigo 18.º do CIMI) x 20 (arredondado para a dezena de euros imediatamente superior)⁹¹

Prédios urbanos

VPT= valor base dos prédios edificados x área bruta de construção + área excedente à área de implementação x coeficiente de habitação x coeficiente de localização x coeficiente de qualidade e conforto x coeficiente de vetustez⁹²

- O preço de construção

É o critério responsável pela medição do custo médio de construção⁹³ atendendo aos encargos diretos e indiretos suportados com a mesma, sendo determinante para aferir do valor base dos prédios edificados.⁹⁴

- A localização

Este elemento vem inserir na consideração da avaliação imobiliária fatores como as acessibilidades, proximidade de equipamentos sociais, serviços de transporte público, localização e zona de elevado valor de mercado⁹⁵, permitindo uma diferenciação no atingir do valor tributário relativamente a prédios com características distintas⁹⁶,

⁹¹ CFR. art.º 17.º do CIMI

⁹² José Campos Amorim, Patrícia Anjos Azevedo e Ana Sofia Carvalho, “Artigo 38.º-Anotação”, in *Tributação do...*, cit., p.76

⁹³ O último valor atualizado por metro quadrado reporta ao ano de 2019 que se cifra, de acordo com a Comissão Nacional de Prédios Urbanos (CNAPU), portaria n.º 330-A/2018 de 20 de dezembro, em 492,00 €;

⁹⁴ CFR. art.º 39º, n.º 1, do CIMI ao afirmar que *o valor base dos prédios edificados (Vc) corresponde ao valor médio de construção, por metro quadrado, adicionado do valor do metro quadrado do terreno de implantação fixado em 25% daquele valor*

⁹⁵ CFR. art.º 42.º, n.º 3, do CIMI

⁹⁶ Vasco Valdez, *A Contribuição Autárquica...*, cit., p. 92

*assumindo assim o papel de adaptação da fórmula às características complexas e nem sempre facilmente objetiváveis da formação dos valores do mercado imobiliário.*⁹⁷

- O conforto⁹⁸

Aqui vai-se admitir atender a circunstancialismos como sejam o tipo de edificação, a qualidade da infraestrutura urbanística e a existência ou não de equipamentos complementares.⁹⁹

- A Afetação

Com este critério pretende-se demonstrar que o valor patrimonial tributário será superior se o edifício se destinar ao comércio, contrariamente ao que ocorre com a utilidade habitacional.¹⁰⁰

- O ajustamento de áreas

É através deste preceito que se concretiza a atenuação do valor das grandes áreas, isto é, as que tem área superior a 100 metro quadrados a nível de habitação, comércio ou serviços, ou de 400 metros quadrados a título de edifícios destinados à indústria.¹⁰¹

- A vetustez¹⁰²

Por fim, para efeitos de determinação da matéria coletável, cumpre fazer menção à idade do imóvel cuja medição é efetuada através dos anos decorridos desde a data de emissão da licença de utilização, ou do ano em que foram edificados, até ao momento

⁹⁷ José Maria Fernandes Pires, *Lições de Imposto...*, cit., p. 62

⁹⁸ CFR. art.º 43.º do CIMI

⁹⁹ Esmeralda Nascimento e Márcia Trábulo, *Imposto Municipal...*, cit. p. 31

¹⁰⁰ Prevê o art.º 41.º do CIMI um coeficiente de 1,20 para prédios destinados a comércio e um coeficiente de 1,00 para prédios destinados a habitação sendo que este será reduzido para 0,70 no caso de ser habitação social sujeita a regimes legais de custos controlados

¹⁰¹ CFR. art.º 40.º-A do CIMI

¹⁰² CFR. art.º 44.º do CIMI

em que se vai efetuar a avaliação do bem, concernindo que quanto mais antigo maior a sua depreciação.¹⁰³

Referenciado o método avaliativo dos elementos prediais que constituem o património do sujeito passivo, torna-se evidente a essência da sua caracterização como tributo real, onde se cega o *olhar ao individuo* para se tornar um *olhar ao bem*, à riqueza. Contudo, ir-se-á demonstrar que ambas as visões poderão ser aptas à apreciação do presente imposto real.

B) A Relação Intersubjetiva do IMI

O imposto em análise prevê como destinatário da receita as Autarquias locais¹⁰⁴ dispondo estas de autonomia financeira revelada através da atribuição, aos seus órgãos, de aptidões tributárias que lhes permite *competência na arrecadação, liquidação, cobrança e disposição das receitas tributárias atribuídas*.¹⁰⁵ Contudo, apesar de o tributo sobre os imóveis ser em proveito das mesmas, facto é que não podem ultrapassar a margem legal e constitucionalmente estabelecida, pelo que sempre pertencerá à Autoridade Tributária a competência para a sua cobrança e liquidação cabendo, somente, aos Municípios a modelação da taxa aplicável dentro do limites legais estabelecidos.¹⁰⁶¹⁰⁷

A base ideológica da atribuição de competências ao órgão menor do Estado pauta-se pelos *princípios da descentralização administrativa, princípio da autonomia local e*

¹⁰³ José Campos Amorim, Patrícia Anjos Azevedo e Ana Sofia Carvalho, “Artigo 44.º - Anotação”, in *Tributação do...*, cit., pp.98 e 99

¹⁰⁴ CFR. art.º 1.º, n.º 1 do CIMI

¹⁰⁵ Hugo Flores da Silva, “O Imposto Municipal sobre Imóveis: considerações sobre um imposto local”, *Questões atuais de direito local*, janeiro- março de 2017, n.º 13, p.53

¹⁰⁶ CFR. art.º 103.º, n.º 2 da CRP e art.º 8.º da LGT

¹⁰⁷ A título de curiosidade, é de salientar que na vigência da Contribuição Autárquica foi colocada em causa a constitucionalidade da fixação das taxas pelos Municípios tendo decidido o Tribunal Constitucional que *na verdade, com ele não se viola o artigo 106.º, n.º 2, e o artigo 168.º, alínea i), de Constituição, porquanto as taxas foram determinadas por lei e aos municípios só compete definir, dentro dos limites, qual a relação da correspondência entre as necessidades coletivas locais, as obras e serviços que as satisfazem, e que por isso valorizam os prédios, e o volume da receita tributária efetivamente necessária para a cobertura de despesas. Trata-se, pois, do preenchimento do conteúdo da norma, devolvido, por lei, à única entidade naturalmente idónea para determinação de tal relação, CFR. Ac. TC nº 70/04, proc. n.º 57/03, consultável em <https://dre.pt/home/-/dre/948184/details/maximized>*

princípio da subsidiariedade de forma a garantir aquilo que se define por Estado Unitário¹⁰⁸

Entende-se por *princípio da autonomia local* o facto de as autarquias disporem de administração autónoma, consistindo num elemento descentralizador do Estado através da concessão de órgãos próprios e atribuições específicas¹⁰⁹ como, é disso exemplo, a prática de atos administrativos próprios e produtores de efeitos jurídicos autónomos imediatos e a autonomia financeira que se revela fundamental para o exercício das atribuições que lhes são constitucional e legalmente atribuídas. Quanto ao *princípio da subsidiariedade* este apenas se limita a concretizar aquilo que se designa de potencialização da ideia de eficiência, na medida em que se prevê que apenas deve ser competência do Estado as tarefas para as quais as autarquias se revelam de concretização mais difícil e dispendiosa. É para estes efeitos que se justifica o exórdio da *descentralização administrativa* prevendo a transferência de atribuições e competências do Estado para os Municípios numa lógica de promoção da coesão nacional e da solidariedade inter-regional tal como da eficácia e da eficiência da gestão pública.¹¹⁰

Nesta ideia de articulação global do imposto otimiza-se a maximização da eficiência¹¹¹ prevendo as relações jurídico fiscais e o seu desenvolvimento com vista a que se cumpram as obrigações nela integradas, tratando-se de um esquema para aplicação das normas jurídico fiscais, da previsão do complexo de atos, tarefas ou diligências por via das quais são cumpridas ou se fazem cumprir as obrigações fiscais previstas,¹¹² cumprindo com a ideia de *que ninguém está em melhores condições de proceder à qualificação, identificação e quantificação de um tributo do que aqueles que estão mais próximos do mesmo*.¹¹³

No que toca ao conceito de eficiência, Dosi e Murano avaliam-na atendendo ao preenchimento de fatores como:

¹⁰⁸ CFR. art.º 6.º da CRP

¹⁰⁹ CFR. art.º 238.º da CRP

¹¹⁰ Maria José L. Castanheira Neves, *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004, p. 12

¹¹¹ Nos termos do artigo 11.º da Lei das Finanças Locais a *coordenação entre as finanças locais e as finanças do Estado tem especialmente em conta o desenvolvimento equilibrado de todo o país e a necessidade de atingir os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência que Portugal se vinculou no seio da União Europeia*, consultável em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1989&tabela=leis&so_miolo=

¹¹² Hugo Flores da Silva, *Privatização do Sistema de Gestão Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 210

¹¹³ Hugo Flores da Silva, *idem*, p. 272

- Adequada visibilidade do tributo, permitindo ao contribuinte aperceber-se com clareza que está a contribuir para o financiamento local
- Evitar o fenómeno da *exportação fiscal*, isto é, evitar a transferência de imposto para os sujeitos diferentes daqueles que são beneficiários das utilidades prestadas pelas autarquias
- Evitar a concorrência fiscal apta a provocar a distorção da concorrência entre os agentes económicos
- Limitar os custos administrativos relativamente à arrecadação dos impostos
- Assegurar uma certa homogeneidade territorial dos impostos
- Assegurar uma receita relativamente estável¹¹⁴

Porém, de acordo com Miguel Teixeira de Abreu *Portugal precisa de olhar para lá da mera eficiência fiscal. Precisa de ter um sistema competitivo e precisa de credibilizar a atuação da administração fiscal. Precisa, em suma, de fundamentar a relação tributária numa relação de confiança mútua entre o Estado e o contribuinte.*¹¹⁵

Será, assim, no partir de um olhar de confiança que se vislumbrará redirecionar a tributação em análise para uma conceção mais subjetiva do imposto perçecionado no contribuinte um ideal de justiça na aplicação do tributo. Mas quem é o contribuinte?

Realmente, considera-se na gíria popular que é sujeito passivo do IMI o proprietário do património imobiliário que consubstancia a matéria coletável do imposto, contudo este ideal de propriedade é abrangido por outros direitos de grau inferior que incidem sobre os respetivos prédios o que, nas considerações de Nuno Sá Gomes, se revela uma *anomalia que consiste em tributar pela totalidade do valor dos imóveis os titulares dos direitos reais menores.*¹¹⁶ De facto estes titulares não possuem na plenitude os direitos conferidos pelo direito de propriedade, especificamente, o *direito de usar, fruir e dispor das coisas que se encontram na sua posse.*¹¹⁷

Porém, foi a lógica justificativa da tributação do património pelo princípio do benefício que se veio criar uma extensão ao conceito de propriedade a nível tributário

¹¹⁴ Tidiane S.M. dos Santos, *A tributação do património numa perspectiva comparada*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005, pp. 40 e 41

¹¹⁵ Miguel Teixeira de Abreu, “Competitividade vs eficiência vs credibilidade no caminho para uma relação tributária fundada na confiança: (algumas notas)”, *Fiscalidade*, janeiro – março 2008, n.º33, pp. 71-86

¹¹⁶ António Santos Rocha e Eduardo José Martins Brás, “Artigo 8.º - Anotação”, in *Tributação do Património...*, cit., p.52

¹¹⁷ CFR, art.º 1305.º do CC

para os titulares de direitos similares à propriedade, nomeadamente, o usufrutuário¹¹⁸, fideicomissário¹¹⁹, superficiário¹²⁰ e a herança indivisa.¹²¹

CAPÍTULO IV- Os princípios orientadores do Imposto

Efetuada a caracterização do Imposto Municipal sobre Imóveis, decompondo o seu conceito, esclarecendo a sua base de incidência, tal como os sujeitos que o compõem, cumpre agora aferir dos princípios que o norteiam.

A) O Princípio da Legalidade fiscal e da Segurança jurídica

É na base da legalidade democrática que se funda um Estado de Direito, Estado esse baseado na *soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democrática, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais tal como na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.*¹²²

Qualquer ato do Estado, Região Autónoma ou poder local subordina-se às diretrizes máximas da Constituição, nomeadamente no que concerne à criação e aplicação da lei, pelo que se tornou exigível que a conceção de impostos no que diz respeito à incidência,

¹¹⁸ Definido por quem tiver o *direito de gozar temporária e plenamente de uma coisa ou de direito alheio, sem alterar a sua forma ou substância*, não podendo efetuar alterações substanciais num prédio, CFR, art.º 1439.º do CC

¹¹⁹ Tido como quem dispõe de um direito especial de substituição, situação que ocorrer, por exemplo, a nível da gestão das heranças conforme dispõe o artigo 2286.º do CC

¹²⁰ Quem possui a faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio ou de nele fazer ou manter plantações, neste caso há necessidade de se apurar se já foi iniciada a obra ou plantação que está na origem do direito de superfície de modo a saber a quem exigir o tributo, CFR, art.º 1524 do CC

¹²¹ Realidade que se manifesta num conjunto de bens que surge com chamamento de uma ou mais pessoas à titularidade das relações jurídicas patrimoniais de uma pessoa falecida. No momento de morte de uma pessoa e no lugar do seu último domicílio, abre-se a sucessão, sendo chamado a substituí-lo nas relações decorrentes da sua esfera jurídica os seus herdeiros e legatários, até que se atribua quota determinada a cada um, o IMI é devido pela própria herança, representada pelo cabeça de casal, CFR António Santos Rocha..., “Artigo 8.º - Anotação”, *Tributação do Património*..., cit., pp. 52 e 53

¹²² CFR. art.º 2.º da CRP

taxas e benefícios fiscais fosse feita por lei sob pena de aplicação da máxima de que *imposto não legislado é imposto não devido*.¹²³

É competência da Assembleia da República *fazer leis sobre todas as matérias, salvo as reservadas pela Constituição ao Governo*¹²⁴, sendo daqui que resulta a necessidade de reserva de lei para efeitos fiscais. Contudo, a reserva é relativa uma vez que pode a Assembleia da República autorizar o Governo a legislar sobre a *criação de impostos, sistema fiscal, regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas*.¹²⁵

Esta reserva relativa de lei vai para além da criação do imposto em termos gerais, estando, também, aqui abrangidos *os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes o âmbito de incidência*, tanto do ponto de vista objetivo como do ponto de vista subjetivo, *e, também, a taxa aplicável*¹²⁶. Neste seguimento, é de referir que num plano infraconstitucional se encontra estipulada a obediência dos órgãos administrativos na realização legislativa na medida em que se lhes encontra vedada a capacidade de decisão de aplicação, ou não, de uma norma.¹²⁷

Nestes termos, temos ainda de atender à dimensão material do princípio da legalidade que se vai traduzir numa exigência de tipicidade e determinabilidade do imposto que, de acordo com Sérgio Vasques, competirá ao sistema legislativo *definir todos os elementos essenciais do imposto com rigor*¹²⁸. Porém, esta densificação não deve ser levada ao extremo, pois o excesso de tipicidade é incentivador das designadas fugas fiscais permitindo, através do recurso a diversas normas tributárias, que se criem esquemas aptos a eludir o pagamento do imposto. Encontramo-nos assim perante um princípio mitigado da tipicidade uma vez que, embora se exija alguma previsibilidade e determinação no imposto, também não se elimina de forma absoluta a discricionariedade da Administração Tributária no que toca à interpretação da lei. Por este ângulo, é possível dar solução à natural limitação da cognoscibilidade humana já que é impossível ao legislador prever e determinar todas as circunstâncias de relevo fiscal.

Esta estreiteza legal do imposto deve-se ao facto de a tributação ser uma ingerência patrimonial imposta na esfera privada dos contribuintes. Além disso, no imposto em

¹²³ CFR. art.º 103.º da CRP

¹²⁴ CFR. art.º 161.º, alínea a) da CRP

¹²⁵ CFR. art.º 165.º, n.º 1, alínea i) da CRP

¹²⁶ CFR. art.º 103.º, n.º 2, da CRP e art.º 8.º da LGT

¹²⁷ CFR. art.º 3.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo

¹²⁸ Sérgio Vasques, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2015, p.336

estudo é ainda mais saliente esta perigosidade expropriativa no património porquanto, como iremos ver, um excesso tributário sobre os bens imobiliários, motivado pela discricionariedade legislativa, poderá ter reflexos diretos na capacidade de manutenção do património podendo facilmente conduzir aos efeitos perversos do confisco.

Associado a esta ideia de previsibilidade e proteção patrimonial, em conjunto com a consideração global deste princípio aos mais diversos ramos jurídicos, poderá considera-se na sua subdimensão de garante da segurança jurídica que este *reveste no domínio tributário de redobrada acuidade*.¹²⁹

É nesta ideia de globalidade que a segurança jurídica, enquanto princípio, não se pode confundir com as normas jurídicas, constituindo sim um *fator estruturante de todo o sistema jurídico e, por isso, presente quer ao nível da criação da norma, quer nos planos da sua interpretação e aplicação aos casos concretos*.¹³⁰

O princípio da segurança jurídica associado à proteção da confiança dos cidadãos *vem exigir fiabilidade, clareza, racionalidade, densidade e transparência dos atos do poder*¹³¹ para que, deste modo, seja possível ao cidadão, no caso contribuinte, fazer uma certa antecipação das possíveis consequências ligadas aos atos a praticar ou praticados, transmitindo-lhes confiança na legislação tributária. Todavia, e como bem salienta Sérgio Vasques, esta segurança jurídica tem ciclos curtos associados ao brotar constante de alterações e criações tributárias criando uma *previsibilidade momentânea*.¹³²

É da ideia de previsibilidade que surge a proibição da retroatividade das normas fiscais, desobrigando ao pagamento dos impostos que surjam após a realização do ato.¹³³

Sérgio Vasques considera que, quanto às leis que constituam um desagravamento fiscal, não deve ser aplicado a proibição da retroatividade sendo que não são postas em causa as legítimas expectativas¹³⁴ todavia, para proteção destas, tem de ser razoável presumir que o contribuinte realizou o ato na esperança de ser a legislação atual a aplicada. Esta ideologia vai em concordância com o facto de não se averiguar uma

¹²⁹ Dec. CAAD de 18/02/2015- Proc. n.º 621/2014-T (Marcolino Pisão Pedreiro), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=p_rinc%C3%ADpio+da+seguran%C3%A7a&s_artigos=&s_texto=&id=1162

¹³⁰ Domingos Pereira de Sousa, *Direito Fiscal e Processo Tributário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, p.106

¹³¹ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Coimbra, Almedina, 2018, p.257

¹³² Sérgio Vasques, *Manual de Direito...*, cit. , p. 339

¹³³ CFR. art.º 103.º, n.º 3 da CRP

¹³⁴ Sérgio Vasques, “A Evolução Histórica...”, cit., p.346

absolutização singular dos princípios jurídico-constitucionais, estes não podem ser aplicados de uma forma isolada desconsiderando os seus concorrentes hierárquicos ao assentir que a proibição da retroatividade possa ser afastada no caso de outros princípios de igual valor, no momento circunstancial, prevalecerem.

Ademais, é neste contexto que chegou a ser posta em causa a legalidade das competências atribuídas às autarquias locais no que diz respeito à aplicação do imposto municipal sobre imóveis.

De facto, como já foi referido, razões como a boa gestão fiscal e a procura da eficiência levaram à atribuição de uma certa autonomia fiscal aos órgãos autárquicos.

Porém é claro, e como já verificado, que a definição de taxas, incidência e criação de benefícios fiscais são da reserva de lei da Assembleia da República pelo que veio o Tribunal Constitucional defender-se da eventual inconstitucionalidade da competência tributária autárquica, conforme acórdão já citado¹³⁵, ao firmar *que aos municípios só compete definir, dentro dos limites da lei*.

Assim, não parece haver aqui uma divergência nas definições constitucionais uma vez que o poder municipal é um poder limitado pelos elementos definidos pela Assembleia da República não fazendo parte da sua discricionariedade total mas sim parcial em razão de a estes, para além da definição de taxas condicionadas, também terem competência para determinar as suas causas de redução ou agravamento encontrando-se ainda aptos a conceder benefícios fiscais que não excedam o período de cinco anos.

Face ao exposto, e nas palavras de Casalta Nabais, não estamos perante mais do que numa *adequada compatibilização ou concordância prática do princípio da legalidade fiscal com o princípio da autonomia local*¹³⁶, não deixando de ressaltar que esta autonomização se demonstra ser suscetível de aferir as legítimas expectativas contributivas, posto que continuamos perante uma modelação assente numa volatilidade de carência financeira dos Municípios permitindo-se a diversas alterações no ónus a assumir pelo contribuinte.

¹³⁵ Ac. TC n.º 70/04 de 28/01/2004 - Proc. n.º 57/03, consultável em <https://dre.pt/home/-/dre/948184/details/maximized>

¹³⁶ Ana Paula Dourado, *Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2016, p.135

B) O Princípio da Igualdade

O princípio da igualdade tributária pode cingir-se à fórmula *tratar de modo igual o que é igual e tratar de forma diferente o que é diferente*, decompondo-se numa igualdade ou diferença de situações e numa igualdade ou diferença de tratamentos visto que, como facilmente se infere, são avaliações dotadas de algum carácter subjetivo onerando, contudo, o legislador na escolha do *critério mais justo e adequado*¹³⁷. No mesmo sentido, veio a decisão arbitral afirmar que *o princípio da igualdade exige que seja dado tratamento igual a situações com as mesmas características, impedindo o arbítrio legislativo sempre que este tente prosseguir finalidades que sem fundamento material bastante, prejudiquem alguns contribuintes face aos outros*.¹³⁸

É nesta proibição do arbítrio que se impõe, ao presente princípio, a aplicação de critérios como a universalidade *nos termos da qual todos os cidadãos se encontram adstritos ao cumprimento do dever de pagar impostos*, e da uniformidade, a *exigir que semelhante dever seja aferido por um mesmo critério, isto é, o critério da capacidade contributiva*.¹³⁹

Na opinião de Eurico Neto a igualdade parte da análise do homem concreto e dos diversos membros sociais que apresentam diferenças entre si que são aptas a gerar *hiposuficiências de natureza varia*.¹⁴⁰

Este princípio, constitucionalmente determinado, vem afirmar que *ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual*.¹⁴¹

Na interpretação do artigo constitucional vieram Gomes Canotilho e Vital Moreira considerar que o correto preenchimento da dimensão material do princípio da igualdade pressuponha atender a três dimensões:

¹³⁷ Sérgio Vasques, Manual de Direito..., cit, pp.290 e 291

¹³⁸ Dec. CAAD de 23/04/2019 – Proc. n.º 559/2018-T (Álvaro Caneira), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_imi=1&s_processo=559%2F2018&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=princ%C3%ADpio+da+seguran%C3%A7a&s_artigos=&s_texto=&id=3999

¹³⁹ Dec. CAAD de 17/04/2019 - Proc. n.º 574/2018-T (Paulo Nogueira da Costa), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_imi=1&s_processo=574%2F2018&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=princ%C3%ADpio+da+seguran%C3%A7a&s_artigos=&s_texto=&id=4002

¹⁴⁰ Eurico Bitencourt Neto, *O direito ao mínimo para uma existência condigna*, Relatório de Doutoramento, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007, p.85

¹⁴¹ CFR. art.º 13.º, n.º 2, da CRP

- *A proibição do arbítrio, sendo inadmissíveis, quer diferenciações de tratamento sem qualquer justificação razoável, de acordo com os critérios de valor objetivos, constitucionalmente relevantes, quer a identidade de tratamento para situações manifestamente desiguais;*
- *A proibição da discriminação, não sendo legítimas quaisquer diferenciações de tratamento entre os cidadãos baseadas em categoria meramente subjetivas ou em razão dessas categorias;*
- *Obrigação de diferenciação, como forma de compensar a desigualdade de oportunidades o que pressupõe a elimina o, pelos poderes públicos, de desigualdades fácticas de natureza social, económica e cultural;*¹⁴²

Contudo, não podemos interpretar o princípio de uma forma absolutista e literal, uma vez que se pode legitimar a diferencia o de tratamento desde que justificada e assente num fundamento sério e razoável.

Deste modo, o princípio da igualdade   violado quando a lei, sem um motivo razoável, concede tratamento diferenciado a cidadãos em situações idênticas tornando-se, nesta linha, fun o da tributa o promover a *igualdade de oportunidades e as necessárias correções das desigualdades na distribui o da riqueza e do rendimento*¹⁴³.

Assim, o princípio da igualdade tributária pode ser concretizado através de vertentes diversas: uma primeira, está na generalidade da lei de imposto, na sua aplica o a todos sem exce o: uma segunda, na uniformidade da lei de imposto, no tratar de modo igual os contribuintes que se encontram em situações iguais e de modo diferente aqueles que se encontrem em situações diferentes, na medida da diferença, a aferir pela capacidade contributiva; uma última, está na proib o do arb rio, no vedar a introdu o de discriminações entre contribuintes que sejam desprovidas de fundamento racional.¹⁴⁴

Embora o sistema fiscal português seja, tendencialmente, personalizante facto   que o imposto em análise se caracteriza pela tributa o direta e real sobre o valor de um bem imóvel sendo, em geral, independente do rendimento auferido pelo proprietário.

¹⁴² J.J Gomes Canotilho e Vital Moreira, “ Artigo 13.  - Anota o”, in *Constitui o da R pública Portuguesa Anotada*, vol. I, 3. ed., Coimbra, Coimbra Editora , 1993, p. 127

¹⁴³ CFR. art.  5. , n.  1 da LGT

¹⁴⁴ Dec. CAAD de 22/01/2019 – Proc. n.  401/2018- T (José Coutinho Pires), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_imi=1&s_processo=401%2F2018&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=princ%C3%ADpio+da+seguran%C3%A7a&s_artigos=&s_texto=&id=3836

Neste contexto, embora não estejamos perante uma diferenciação a nível da condição social, como poderia ser apontado no caso de impostos como IRC e IRS, onde *quem tem mais paga mais* em benefício dos carenciados, poderemos estar não numa privação de direitos mas numa limitação dos mesmos como são disso exemplo o direito à habitação, como respeito pelo mínimo de existência, e o direito à constituição de família.

Ora, se as proibições presuntivas podem ser ilididas se forem justificáveis qual será a justificação para desconsiderar o rendimento na tributação do património?

De facto, a tributação patrimonial imobiliária não se encontra ligada com a mesma intensidade dos impostos pessoais ao conceito de socialização de um Estado pois que, como já evidenciado, a receita é em benefício do município e não dos serviços públicos do Estado responsáveis pelo acesso a direitos fundamentais como a educação, saúde e habitação.

Destarte, é de questionar se a tributação do património desligada do rendimento obterá resposta positiva ao critério de análise de Klaus Tipke, isto é, se o ganho do bem-estar trazido pelo sacrifício da igualdade tributária é maior que o bem-estar que resultaria da sua preservação.¹⁴⁵

O conceito de bem-estar, numa perspetiva económica, caracteriza-se pela análise do fator utilidade marginal, onde se vai pressupor que a utilização de um bem só tem utilidade marginal positiva enquanto o mesmo for apto a satisfazer as necessidades do consumidor.

Intrinsecamente associado ao princípio em análise temos na sua definição o designado princípio da proporcionalidade, que se desdobra em três dimensões fundamentais, a *adequação*, ao pressupor que as medidas adotadas pelo legislador sejam idóneas à prossecução dos fins a que se propõe a *exigibilidade* que se traduz na utilização do meio menos oneroso ou restritivo para alcançar o fim e, finalmente, a *proporcionalidade em sentido estrito ou proibição de excesso* ao determinar que as medidas adotadas não são exageradas para obter a meta visada, sendo essencial efetuar um juízo de ponderação entre os meios e os fins¹⁴⁶.

Nesta ocasião, considerando a arbitrariedade municipal e a desconsideração do rendimento auferido pelo sujeito passivo, encontramos-nos perante um imposto, em

¹⁴⁵ Sérgio Vasques, *Manual de Direito...*, cit., p. 294

¹⁴⁶ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, cit., pp. 266 a 273

parte, apto a ferir o princípio da igualdade no seu contexto proporcional podendo revelar-se excessiva a taxa de imposto aplicada a elementos com baixos rendimentos.

C) O Princípio da Capacidade Contributiva e a Tributação do Património

O IMI ao desconsiderar, maioritariamente, a condição social do contribuinte vem-se inserir na categoria de imposto real, considerando que é sua característica a não adequação à força económica do sujeito passivo tal como a desconsideração da composição do respetivo agregado familiar e demais despesas essenciais a que se encontra condicionado a incorrer e que são aptas a diminuir a sua capacidade de pagar o imposto¹⁴⁷.

Contudo, desde os tempos da contribuição predial que existem nuances que excecionam o dramatismo despersonalizante, podendo ser visto como um *imposto a meio caminho* uma vez que, embora tenha atualmente por base o valor patrimonial tributário calculado nos termos já explanados, continua a ser provido de alguns elementos de carácter personalizante, como aqui se demonstrará.

Partindo dos corolários legislativos, dispõe a constituição que o *sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza*¹⁴⁸ denotando-se, desde logo, que a título de critério de justiça redistributiva existem dois elementos diferenciadores, o rendimento e a riqueza, sendo tal corroborado pela Lei Geral Tributária ao dispor que a tributação deve *promover a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento*.¹⁴⁹

Tendencialmente aplicável aos impostos de cariz pessoal vem-se afirmando que os mesmos visam a diminuição das desigualdades *tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar*, contudo cumpre também aos tributos de vertente

¹⁴⁷ Sérgio Vasques, *Manual de Direito...*, cit., p.227

¹⁴⁸ CFR. art.º 103.º, n.º 1 da CRP

¹⁴⁹ CFR. art.º 5.º, n.º 1 da LGT

real contribuir para um atingir igualitário ao determinar que a *tributação do património deve contribuir para a igualdade dos cidadãos*.¹⁵⁰

Assim, embora o princípio da capacidade contributiva seja legalmente aplicável aos impostos pessoais não o podemos deixar de vislumbrar como regra geral aplicável ao mundo tributário atendendo ao facto de os impostos assentarem *essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património*.¹⁵¹

Deste modo, da interpretação legislativa aqui figurada, podemos concluir que o conceito de capacidade contributiva deve ser tido em conta em todos os tributos, devendo ser abrangida por este conceito tanto a realidade rendimento como a riqueza patrimonial.

Intrínseco a este princípio encontramos associada a ideia de que *ninguém é obrigado a dar mais do que aquilo que dispõe* não podendo colocar-se em causa o limite do mínimo existencial que se deve considerar como um princípio aferidor e limitador da própria tributação. Neste sentido veio João Silva Rodrigues ao proclamar que *as hodiernas exigências materialmente sustentadoras de uma justa repartição dos encargos fiscais não podem deixar de assumir, enquanto transpositiva dimensão fundamentante, o princípio da capacidade contributiva como irreduzível pressuposto, critério e limite que preside à imposição fiscal*.¹⁵²

Efetivamente, a exigência de dar cumprimento ao princípio referido parte, desde logo, pelo respeito à máxima da dignidade humana consagrada na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que preambularmente estabelece que *consciente do seu património espiritual e moral, a União baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do seu humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta em princípios da democracia e do Estado de Direito. Ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua ação*.

¹⁵⁰ CFR. art.º 104.º, n.ºs 1 e 3 da CRP

¹⁵¹ CFR. art.º 4.º, n.º 1 da LGT

¹⁵² João Pedro Silva Rodrigues, “Algumas reflexões em torno da efetiva concretização do princípio da capacidade contributiva”, in *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003, p. 899

De facto, este mínimo existencial é, nas palavras de Roberta Morillos Teixeira, *um direito pré-constitucional* exigindo ser observado como um direito público subjetivo com validade *erga omnes* apto a garantir a *capacidade de existir*¹⁵³.

Nesta ideia de supremacia da dignidade humana vários autores, como Gomes Canotilho e Vital Moreira, vieram considerar que é este princípio dignificante que permite a efetivação dos direitos primários do ser humano sendo que sem a garantia desse mínimo digno não é viável a garantia de qualquer direito ao Homem. Neste sentido dúvidas não podem subsistir de que os direitos, legalmente, existem e são internacionalmente reconhecidos não deixando, porém, de apresentar um problema de efetivação que *culmina na concretização da dignidade humana. Isso porque para a maior parte da humanidade, direitos humanos é expressão sem conteúdo*¹⁵⁴

Apesar disso, não se pense que a *capacidade de existir* se encontra associada aos elementos estritamente necessários para a sobrevivência condigna. É neste ponto que surge, em jeito de contrabalanço, o *princípio do não retrocesso social*, sendo este caracterizado por ser um princípio de cariz económico-social que vem proibir uma hipotética revolução reacionária através da manutenção de direitos económicos e sociais já adquiridos com determinado grau de realização constituindo, assim, uma garantia institucional e um direito subjetivo.¹⁵⁵

Esta defesa do *mínimo imune* é, primariamente, vista como um *bloco de oportunidades mínimas devidas ao indivíduo, a fim de que se possa desenvolver adequadamente*¹⁵⁶, atendendo que este conjunto de oportunidades deve ser garantido pelos direitos sociais ao pressupor que o direito constitucional da dignidade da pessoa humana *projeta exigências normativas no domínio social sendo a relevância jurídica daquele princípio generalizadamente tida como irrecusável*.¹⁵⁷

De acordo com Natasha Rebello a dignidade da pessoa humana é apta a assumir três funções : *função normogenética* , quando é fundamento gerador de outras normas

¹⁵³ Roberta Morillos Teixeira, *A dignidade humana e a realização administrativa do bem-estar e do mínimo para existência*, Relatório de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2009, p.44

¹⁵⁴ Marco António Marques da Silva, "Cidadania e democracia: instrumentos para a efetivação da dignidade humana", in Jorge Miranda, Marco Silva (Coord.) – *Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana*, São Paulo, 2.ªed., Quartier Latin, 2008, p.228

¹⁵⁵ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional...*, cit., pp.338.341.

¹⁵⁶ Júlio Pinheiro Faro e Marcelo Sant'ana, "Sobre o mínimo imune dos tributos: entre a justiça distributiva de John Rawls e as necessidades básicas", *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano V, 2011, n.º 2, p.181.

¹⁵⁷ Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 2.ª ed., Coimbra, AAFDL Editora, 2017, p.230

legitimando o reconhecimento dos direitos fundamentais não expressos , *função interpretativa* , quando serve como parâmetro hermenêutico , ou seja , dá sentido e significado a outras normas e *função integrativa* quando é utilizado para regulamentar ou dirimir situações não previstas especificamente por outra norma.¹⁵⁸

Assim, o ser humano é um dos eixos do sistema fiscal ao considerar o homem como *a raiz, o limite e a razão dos sistema de poder instituído*¹⁵⁹, pelo que se deve entender o Homem como a base elementar da análise contributiva tanto na perspetiva do maior beneficiário como na perspetiva do *indivíduo de auxílio* ao sistema público nacional.

A capacidade contributiva tem assente a ideia de suporte do ónus do tributo de modo a concorrer à satisfação das despesas públicas, na medida em que tal é analisado do ponto de vista subjetivo onde são apreciadas as condições inerentes aos sujeito passivo e objetivo através da contemplação das manifestações concretas de riqueza.¹⁶⁰

É neste espírito de solidariedade que se vai determinar os mínimos tributáveis tal como o percentual de taxa aplicável em cada realidade figurada. Nos termos já legalmente explanados, este ideal solidário é, do ponto de vista da cidadania, um dever imposto, um fim da tributação, criado por um sistema em torno do benefício do *homem social*. Trata-se, assim, de uma contribuição pela coletividade onde a medida do benefício não corresponde à medida da contribuição, não podendo o *homem auxílio* esperar que da assistência financeiro-pessoal concedida seja dela beneficiário na mesma proporção.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/97 de 14 de julho¹⁶¹, que tinha como ponto de partida a introdução de uma maior justiça na repartição da carga tributária, veio enaltecer o princípio da capacidade contributiva baseado num critério de repartição do sacrifício fiscal, implicando que o mesmo não assuma uma vertente meramente comutativa, mas sim adequada a uma base de incidência determinada pelo rendimento e pelo património.¹⁶²

¹⁵⁸ Natasha Campos Barroso Rebello, *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, a tarefa fundamental do Estado de realização do bem-estar e o mínimo para uma existência condigna*, Relatório de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008, p.17

¹⁵⁹ João Ricardo Catarino e Sérgio Branco Guimarães, *Lições de Fiscalidade - Princípios gerais da fiscalidade interna*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Almedina, 2015, p.36

¹⁶⁰ Edilson Pereira Nobre Júnior, *Princípio Constitucional da Capacidade Contributiva*, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2001, pp.32 a 34

¹⁶¹ Consultável em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/150926/details/maximized>

¹⁶² António Luciano Sousa de Franco e António Carlos Santos, *Estruturar o Sistema Fiscal...*, cit., p. 82

Contrariamente a este ideal solidário, vem Sérgio Vasques asseverar que se trata sim de um sistema remuneratório ou contra-prestacional, uma vez que o custeamento dos encargos gerais da comunidade é realizado na base de um conceito de pagamento pelo acesso aos bens públicos de que todos somos *causadores ou beneficiários*.¹⁶³ Sem embargos, nesta *relação contratual* entre o Estado e o cidadão não deixa de haver uma perspetiva solidária atendendo que não há equivalência entre o usufruto dos serviços públicos e o valor contributivo pelo que se perspetiva uma lógica de que *nem todos pagam mas todos usufruem* não se tendo por concebível, nos dias de hoje, que se entenda o regime da tributação como *uma compensação pelos gastos do Estado ou pelas prestações recebidas*¹⁶⁴, devendo esta partilha pela comunidade basear-se numa *moral da tributação*¹⁶⁵ desenvolvida pela ética fiscal em muito imposta pelos critérios redistributivos e personalizantes do tributo. Ora, é neste ponto que se deve ter por recusado, na visão de um conceito de justiça, a tributação no âmbito do princípio do benefício ou da equivalência, que perspetiva a ideologia *de que deverão pagar o mesmo imposto aqueles que recebem dos bens públicos as mesmas utilidades, devendo pagar impostos diferentes todos aqueles que receberam distintas utilidades dos bens*.¹⁶⁶ Nos presentes termos resultaria um ónus de tributação maior para as classes sociais mais baixas, visto que são as que mais beneficiam do serviço público, criando-se uma inversão do princípio da capacidade contributiva e entrando em conflito com a proteção do mínimo existencial fundamento do Estado de Direito. *O Estado Tributário não pode retirar do contribuinte aquilo que, como Estado Social, tem de lhe devolver*.¹⁶⁷

Influenciada por uma visão solidária surge o Tribunal Constitucional ao consignar que o *princípio da capacidade contributiva exprime e concretiza o princípio da igualdade fiscal ou tributária na sua vertente de uniformidade – o dever de todos pagarem impostos segundo o mesmo critério – preenchendo a capacidade contributiva o critério unitário da tributação*.¹⁶⁸

¹⁶³ Sérgio Vasques, *Manual de Direito ...*, cit., p. 304

¹⁶⁴ Gustavo Caldas Guimarães de Campos, “O princípio da Capacidade Contributiva e as Nomas de Simplificação do Sistema Fiscal: Conflitos e Convergências”, in *Diogo Leite Campos (Coord.)- Estudos de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 104

¹⁶⁵ Klaus Tipke e Douglas Yamashita, *Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva*, São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 28

¹⁶⁶ Clotilde Celorico Palma, “Da Evolução Do...”, cit., p.117

¹⁶⁷ Klaus Tipke e Douglas Yamashita, *Justiça Fiscal e ...*, cit, p. 31

¹⁶⁸ Ac. TC. 142/2004/T de 19/04/2004 – Proc. n.º 453/2003, consultável em <https://dre.pt/home/-/dre/3501916/details/maximized>

Posto isto, na base do critério da capacidade contributiva, encontra-se, assim, interligado o princípio referido da igualdade expresso uma perspetiva de horizontalidade ao implicar *igual imposto para os que dispõem de igual capacidade contributiva* e de verticalidade ao pressupor *diferente imposto (em termos qualitativos) para os que dispõem de diferente capacidade contributiva na proporção desta diferença*.¹⁶⁹

É nesta parceria com a igualdade que o princípio da capacidade contributiva se pode considerar um *tertium comparationis* da paridade no domínio dos impostos, motivo, pelo qual, não carece dum específico e direto preceito constitucional já que esta não é mais do que uma especificação ou concretização do direito á igualdade¹⁷⁰, até porque *os povos onerados além das suas forças, ou deixam o país, ou se revoltam contra o príncipe, ou se entregam aos inimigos*.¹⁷¹

É perante esta correlação trológica e principiológica que Herrera Molina define um triplo fundamento da capacidade para contribuir, nomeadamente, *o princípio da igualdade em que se baseia a estrutura dogmática do princípio da capacidade contributiva; o princípio da solidariedade que dita o seu conteúdo como medida da contribuição individual para sustentar as cargas públicas e, o princípio da função social da propriedade*.¹⁷²

O referido critério unitário de aplicação normativa não deixa de comportar *um critério personalizado de imposição residual que permita ter em consideração as particularidades relativas diferenciadas aos sujeitos passivos*.¹⁷³

Assim, dentro de um *normos* unitário, temos de olhar para a situação particular do sujeito passivo personalizando a sua aplicação tributária e considerando a sua efetiva força económica pelo que, deve entender-se que a tributação no âmbito da capacidade contributiva significa, primordialmente, atender ao rendimento real do contribuinte, isto é, ao rendimento que se aprimora ou que se conjectura que um determinado contribuinte adquiriu, sendo este o único modo apto a traduzir a verdadeira capacidade de contribuir, ou seja, a efetiva situação fiscal de um contribuinte. Mas será viável a averiguação do rendimento real para cada individuo?

¹⁶⁹ Dec. CAAD de 22/11/2019 – Proc. n.º 401/2018- T (José Coutinho Pires), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_processo=401%2F2018&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=proporcionalidade&s_artigos=&s_texto=&id=3836

¹⁷⁰ Edilson Pereira Nobre Júnior, *Princípio Constitucional...*, cit., p.36

¹⁷¹ Clotilde Celorico Palma, “Da Evolução Do...”, cit., p. 112

¹⁷² Gustavo Caldas Guimarães de Campos, “*O Princípio da...*”, cit. p. 104

¹⁷³ João Pedro Silva Rodrigues, “Algumas reflexões em torno ...cit.”, p.901

Acontece que o rendimento real como critério base de determinação do imposto é determinado pela contabilidade através de preenchimento de declarações próprias pelo contribuinte criando-se uma dependência parcial entre as duas realidades.

É neste ponto que surge o problema da subjetividade do rendimento real criando um *utopismo de matriz voluntarista onde os rendimentos declarados são aqueles que o contribuinte quer que sejam*¹⁷⁴ e não o rendimento efetivo, existente, não fictício.¹⁷⁵

Portanto, é imperioso compaginar com o rendimento real o princípio da praticabilidade de modo a criar um sistema fiscal eficiente e justo, uma vez que, esta tentativa de apreensão de todos os elementos relevantes se divulga uma tarefa exaustiva e dispendiosa, não se concessionando a medição direta e exata da capacidade contributiva.

Consequência dos *custos personalizantes* seria o agravamento das despesas com a Administração que, rapidamente, dirimiam o objetivo da tributação concretizado na obtenção de receita pública. É assim através da parceria com a ideia de praticabilidade que se consegue limitar os custos indiretos e obter maior comodidade, certeza e segurança na tributação e no contribuinte.

Referenciando Reinaldo Pizolio, recorrer a um sistema excessivamente personalizante é *tentar definir a capacidade contributiva como característica individual, é querer que exista uma lei para cada cidadão*¹⁷⁶ tornando-se inoportuno para cumprir com os efeitos e objetivos da tributação: simplificação, arrecadação e baixos custos de administração.

Assim, deve entender-se o rendimento real não como rendimento efetivo, mas sim como um rendimento próximo do existente determinado através da aplicação de escalões tributários e de avaliações do património aptos a concretizar a riqueza na esfera jurídica do contribuinte.

Nestes termos, o princípio da capacidade contributiva, revelado pela riqueza e pelo rendimento, tem como corolário pré - determinante o princípio da igualdade e da solidariedade visando, em termos personalizantes, incidir a tributação sobre o rendimento efetivo de modo a não atingir o mínimo imune não deixando, contudo, de ser balanceado pelo princípio da praticabilidade e gestão administrativa. Pelo exposto, o sistema fiscal deve ser encarado sob três pontos de vista: o da justiça através da

¹⁷⁴ João Pedro Silva Rodrigues, “Algumas reflexões em torno ...cit, p. 911

¹⁷⁵ Gustavo Caldas Guimarães de Campos, “O Princípio da..., cit. p. 106

¹⁷⁶ Reinaldo Pizolio, *Competência tributária e Conceitos Constitucionais*, São Paulo, Quartier Latin, 2006, p. 102

realização da igualdade, o da eficiência não gerando encargos excedentes e o da Administração permitindo uma gestão fácil e económica para o Estado e cómodo e compreensível para o contribuinte.¹⁷⁷ Cumpre referir que uma justa repartição da carga tributária deve compreender a apreciação da capacidade contributiva quer do país como um todo quer do cidadão enquanto indivíduo.¹⁷⁸

Conforme se vem demonstrando, a riqueza acaba por ser, na doutrina, maioritariamente, considerada como a verdadeira revelação da capacidade de contribuir, determinando o seu conceito um englobar do rendimento, património e aplicação no consumo¹⁷⁹ pelo que, independentemente da sua distinção constitucional¹⁸⁰, veio neste sentido Enrico de Mita *defini-la como uma manifestação determinada de riqueza (renda, consumo, património e transferência) que constitui a justificação, a causa, da retirada tributária e contém a sua medida, no sentido de que a importância do tributo deva ser uma parte daquela*¹⁸¹.

Desta forma, em raciocínio dedutivo, vem definir-se em termos tributários por tudo aquilo que esteja na propriedade do contribuinte, seja a título monetário, seja convertível monetariamente. Porém, veremos que efetivamente o património pode introduzir-se no conceito de riqueza definidor da capacidade económica do sujeito passivo, mas não da capacidade direta de contribuir, uma vez que esta atende ao critério personalizante baseado no rendimento real não devendo, por isso, a tributação imobiliária ser uma realidade tributável independente entre si.

Neste patamar, importa ressaltar a posição de Klaus Tipke quanto à definição de capacidade contributiva, alegando que todos devem contribuir fiscalmente *segundo o montante de renda disponível para o pagamento dos impostos*, considerando ser a renda a única fonte de imposto¹⁸², acrescentando Guicciardi que *uma vez que somos todos os cidadãos de um mesmo Estado e que somos todos iguais, só poderá haver verdadeira justiça ou verdadeira igualdade se os impostos nos reconduzirem a todos ao mesmo nível económico*.¹⁸³

Contudo, apesar de se denotar uma amplitude ou englobamento no conceito de riqueza, facto é que em termos constitucionais se prevê um estipular desta diferenciada

¹⁷⁷ Gustavo Caldas Guimarães de Campos, “O Princípio da..., cit., p. 118

¹⁷⁸ Clotilde Celorico Palma, “Da Evolução Do..., cit., p. 114

¹⁷⁹ Gustavo Caldas Guimarães de Campos, “O Princípio da..., cit., p. 112

¹⁸⁰ CFR. art.º 103.º, n.º 1 da CRP

¹⁸¹ Edilson Pereira Nobre Júnior, *Princípio Constitucional...*, cit., p.32

¹⁸² Klaus Tipke e Douglas Yamashita, *Justiça Fiscal e ...,cit.*, p. 31

¹⁸³ Clotilde Celorico Palma, “Da Evolução Do..., cit., p. 119

do rendimento originando-se, assim, duas realidades que visam atingir um critério de justiça.¹⁸⁴ Efetivamente, ao englobar o património imobiliário num conceito estrito de riqueza a sua justificação contributiva parece assentar no já mencionado princípio do benefício ou da equivalência, o que constituirá uma subversão da personalização tributária através do elementar desconsiderar do conceito de rendimento. O ideal de justiça, pretendido a nível fiscal, relaciona-se com a ideia de igualdade referida visando criar similitude económica entre os mais diversos cidadãos plasmando-se o conceito de justiça distributiva já antemurado por Jonh Rawls ao defender a distribuição igualitária dos valores sociais *salvo se uma distribuição desigual de algum desses valores, ou de todos eles, redunde num benefício para todos*.¹⁸⁵

Como vimos, a avaliação direta é o método preferencial tanto na determinação do rendimento tributável para efeitos de apuramento do rendimento real como na avaliação do património para efeitos de IMI sendo, por isso, considerado *o mecanismo de medição de riqueza que mais se compatibiliza com as exigências do princípio da capacidade contributiva*¹⁸⁶. É neste ponto, e adotando uma perspetiva global da consideração de riqueza, que se deverá prever que a tributação mediante a capacidade de contribuir é condição inerente ao sistema de Estado Social pelo que deveria ser considerado elemento intrínseco à tributação imobiliária uma vez que este *vale para todos os impostos que precipuamente servem à finalidade fiscal, independentemente da técnica de tributação*.¹⁸⁷

Na consideração deste dever global tributário de personalização o património veio acarretar o problema de *não revelar em si uma capacidade contributiva adicional à que já se revela pelo rendimento*¹⁸⁸ atendendo à imaterialidade das vantagens concedidas pelo bem imóvel

Ora, na lógica de princípio de base constitucional tributária vem a decisão arbitral determinar que capacidade contributiva tem a apetência de *afastar o legislador fiscal do arbítrio, obrigando-o a que na seleção e articulação dos factos tributários, se atenha a revelações da capacidade contributiva, ou seja, erija em objeto e matéria coletável de cada imposto um determinado pressuposto económico que seja*

¹⁸⁴ Determina o art.º 103.º, n.º 1, da CRP que *o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza*.

¹⁸⁵ Júlio Pinheiro Faro e Marcelo Sant'ana, "Sobre o mínimo imune...", cit., pp. 179 e 180

¹⁸⁶ Gustavo Caldas Guimarães de Campos, "*O Princípio da...*", cit. p. 112

¹⁸⁷ Klaus Tipke e Douglas Yamashita, *Justiça Fiscal e ...*, cit., p. 23

¹⁸⁸ Sérgio Vasques, "Capacidade Contributiva, Rendimento e Património", *Revista de Direito e Gestão Fiscal*, n.º 23, julho-setembro 2005, p. 38

*manifestação dessa capacidade e esteja presente nas diversas hipóteses legais do respetivo imposto*¹⁸⁹, tendo por base o Acórdão do Tribunal Constitucional que determinou *que a tributação conforme o princípio da capacidade contributiva implicará a existência e a manutenção de uma efetiva conexão entre a prestação tributária e o pressuposto económico selecionado para objeto do imposto, exigindo-se, por isso, um mínimo de coerência lógica das diversas hipóteses concretas de imposto previstas na lei com o correspondente objeto do mesmo.*¹⁹⁰

Acresce Saldanha Sanches que há duas formas de adequar o imposto à capacidade contributiva: através da *graduação do grau de progressividade do imposto* ou através do abatimento de *despesas que afectam as necessidades do sujeito passivo ou do agregado familiar*¹⁹¹

Dentro da possibilidade, ou melhor dizendo, necessidade de consideração da capacidade contributiva veio o IMI refletir alguns elementos de contato com uma ideia de personalização, tal como agora cumprirá demonstrar.

CAPÍTULO V- Os Reflexos Personalizantes do IMI

A) Os Benefícios e as Isenções

A nível tributário há duas formas primordiais de excecionar a regra, isto é, através de concessão de isenções ou da atribuição de benefícios.

Nas palavras de Saldanha Sanches, *conceder uma isenção é a mesma coisa que atribuir um subsídio*¹⁹² comportando a ideia que que o sujeito passivo isento se encontra sem condição de ficar abrangido pelo imposto fiscal em apreço.

¹⁸⁹ Dec. CAAD de 22/01/2019- Proc. n.º 401/2018-T (José Coutinho Pires), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=401%2F2018&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3836

¹⁹⁰ Ac. TC n.º 231/2016 de 06/06/2016 – Proc. n.º 1085/15 (João Pedro Caupers e outros), consultável em https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/74616878/details/normal?_search_WAR_drefrontofficeportlet_print_preview=print-preview&l=1

¹⁹¹ J.L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, 2.ªed., Coimbra, Coimbra editor, 2002, p.236

¹⁹² J.L. Saldanha Sanches, *idem*, p. 201

No caso do imposto em análise as únicas isenções previstas encontra-se plasmadas no CIMI, mais concretamente, nos artigos 11.º no que toca às *entidades públicas* e no 11.º- A *referente a prédios de reduzido valor patrimonial de sujeitos passivos com baixos rendimentos*, ressaltando aqui o facto de, neste último caso, a sua inserção codificada ter sido alvo de alteração quanto à sua disposição transferindo-se do Estatuto de Benefícios Fiscais para o Código de IMI.

Prontamente se conclui que a génese das isenções aqui mencionadas se vislumbra uma ideia de lógica, quanto à isenção do artigo 11.º do CIMI, ao considerar desnecessário, e até mesmo utópico, sujeitar os beneficiários do imposto à tributação acrescentando, ainda, o facto de os imóveis, propriedade destas entidades, terem como destino último o usufruto, não próprio, mas sim pela comunidade ou em benefício desta. No que diz respeito à segunda isenção é a considerada impulsionadora do subjetivismo na tributação real na medida em que, expressamente, declara a sua preocupação como o rendimento do sujeito passivo.

No entanto, como se verificará, tal não será suficiente para considerarmos estar perante uma aplicação plena do princípio da capacidade contributiva. Já no que aos benefícios fiscais diz respeito, vem Guilherme D'Oliveira Martins salientar que estes *representam todo o desagravamento fiscal derogatório do princípio da igualdade tributária, instituído para a tutela de interesses fiscais de maior relevância*¹⁹³

Não obstante, é previsão legal a integração conceitual das isenções como benefícios fiscais ao serem considerados como *medidas de carácter excecional para a tutela dos interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem*, podendo ser consideradas como *medidas excecionais as isenções, reduções de taxas, as deduções à matéria coletável e à coleta, as amortizações e reintegrações aceleradas* entres outras.¹⁹⁴

Assim, será que há efetivamente uma identidade conceitual? Vejamos, num olhar atento percebemos que as isenções previstas no CIMI encontram um ponto em comum na sua aplicação que se consubstancia na falta de condições inerentes à entidade em análise.

Se, por um lado, estamos perante uma entidade que pela sua característica pública, relacionada com a função do imposto, dirime da sua sujeição ao mesmo, por

¹⁹³ Guilherme Waldemar d'Oliveira, Os Benefícios Fiscais: Sistema e Regime, *Cadernos IDEFF*, 2016, n.º 6 p. 15

¹⁹⁴ CFR. art.º 2.º n.ºs 1 e 2 do EBF

outro, temos um sujeito que se apresenta no imediato sem condições financeiro-económicas para se sujeitar ao tributo. Estamos, assim, perante duas situações que pelas questões que apresentam inibem de imediato qualquer sujeição do potencial sujeito passivo à tributação, em concreto, à tributação patrimonial.

No caso dos benefícios fiscais, relacionados com a tributação do património, só beneficiam destes o sujeito passivo que preencha os requisitos elencados nos respetivos preceitos normativos, ou seja, estamos perante uma situação em que, regra geral, o contribuinte estaria em condições de ser tributado apenas não o sendo porque reúne condições especiais que lhe conferem o designado benefício no sentido etimológico da palavra.

Com efeito, o conceito de benefício fiscal encontra-se intrinsecamente relacionado com o conceito de exceção justificado por razões de ordem social e ou económicas. Ainda assim, conforme menciona Carlos Paiva *os benefícios fiscais só são pensáveis para situações de geral sujeição tributária e nunca para situações, em que, por opção de política fiscal, foi assumido excluir da tributação e logo da incidência objetiva e subjetiva de determinado imposto.*¹⁹⁵ É assim na opinião de Guilherme Oliveira Martins que a concessão de benefícios fiscais não é mais do que uma derrogação ao princípio da capacidade contributiva.¹⁹⁶

De facto, não podemos descorar que a atribuição de um benefício fiscal representa uma despesa do Estado tendo em mente que optou por abdicar de uma receita possível em detrimento de outros objetivos de maior relevância.

A nível de IMI prevê o EBF os seguintes benefícios:

1) A Isenção de cariz subjetivo público.

De uma forma mais generalizada, veio o artigo supramencionado considerar isento de imposto o Estado e as Regiões Autónomas incluindo os seus serviços, estabelecimentos e organismos¹⁹⁷ procedendo o EBF, de um modo

¹⁹⁵ Carlos Paiva e Mário Januário, *Os Benefícios fiscais nos Impostos sobre o património*, Coimbra, Almedina, 2014, p. 70

¹⁹⁶ Guilherme Waldemar d'Oliveira, *Os Benefícios Fiscais...cit.*, p.18

¹⁹⁷ CFR. art.º 11.º do CIMI ao determinar que *estão isentos de imposto municipal sobre imóveis o Estado, as Regiões Autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que*

mais exaustivo, à descrição do prédio que se encontra exonerado do pagamento do tributo.¹⁹⁸

2) Benefícios relacionados com a extra-fiscalidade

Existem diversos critérios e princípios delimitadores da tributação, nomeadamente o incentivo a práticas socialmente relevantes. A extra fiscalidade é um dos elementos preponderantes da capacidade contributiva, na medida em que se irá proceder a uma redução do imposto atendendo à situação factual em que se encontra o sujeito passivo.

Contudo, não se pense que nos encontramos em contradição! Verdadeiramente, o que ocorre não é mais do que um incentivo a boas práticas, ou seja, um estímulo a comportamentos socialmente desejáveis.

O benefício fiscal é determinado no tempo, sendo a sua durabilidade apenas possível dentro dos limites temporalmente estabelecidos e mediante a reunião dos pressupostos da sua atribuição. Assim, entender-se o benefício fiscal como derogador do princípio base da tributação é talvez excessivo, uma vez que é próprio da génese tributária a preponderância de valores, no caso, entre o socialmente desejável e a obtenção de receita fiscal. Eis alguns exemplos:

- Prédios afetos à produção de energia através de fontes renováveis;¹⁹⁹
- Benefícios de carácter ambiental atribuídos a imóveis que permitem aos municípios fixar uma redução de taxa até 25 % caso estes disponham de eficiência energética;²⁰⁰

personalizados, compreendendo os institutos públicos, bem como as autarquias locais e as suas associações e federações de municípios de direito público.

¹⁹⁸ Nos termos do artigo 44.º do EBF consideram-se isentos de IMI os prédios usados por Estados estrangeiros para efeitos de representações diplomáticas ou consulares; As Instituições de Segurança Social e de Previdência; Associações e organizações religiosas; Associações sindicais e similares; Pessoas coletivas de utilidade pública administrativa e as de mera utilidade pública; Instituições vocacionadas para a solidariedade social; Entidades que operam a nível institucional nas Zonas Francas; Os estabelecimentos de ensino particular integrados no sistema educativo; Prédios cedidos gratuitamente às entidades públicas isentas de IMI; As sociedades de capitais exclusivamente públicos; As coletividades de cultura e recreio; monumentos nacionais e outros edifícios de utilidade pública; As entidades públicas empresariais responsáveis pela rede pública de escolas; Os prédios afetos á atividade de abastecimento público de águas ; Os prédios afetos a lojas com história.

¹⁹⁹ CRF. art.º 44.º -A do EBF

²⁰⁰ CFR. art.º 44.º -B do EBF

- Prédios Urbanos objeto de reabilitação.²⁰¹

3) A proteção da habitação própria e permanente

Conforme iremos abordar, no presente estudo, o direito à habitação condigna e o direito à constituição de família são duas realidades constitucionalmente consagradas cujo respeito se deve encontrar garantido pelos mais diversos ramos jurídicos, nomeadamente, o fiscal.

É neste ponto que se torna legítimo considerar a isenção temporária concedida a prédios urbanos construídos, melhorados ou adquiridos a título oneroso, com destino a habitação como uma nuance reflexiva da personalização do IMI.²⁰²

4) A Isenção Personalizante

Ora, feita uma breve concretização dos benefícios fiscais aplicáveis aos bens imóveis, cumpre fazer menção ao antigo benefício tributário do artigo 48.º do EBF, revogado pelo artigo 215.º da Lei n.º 7-A/2016 de 30 de março²⁰³, que deu origem à isenção nos termos do artigo 11.º -A do CIMI²⁰⁴, referente aos *prédios de reduzido valor patrimonial de sujeitos passivos de baixos rendimentos*.²⁰⁵

²⁰¹ CFR. art.º 45.º do EBF

²⁰² CFR. art.º 46.º do EBF

²⁰³ A título de curiosidade, esta alteração dispositiva surgiu no âmbito da estratégia orçamental prevista pelo Governo para 2016 que se deparava condicionada pelo facto de Portugal se encontrar sob o Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) em sintonia com o estabelecido no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e no Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governança que, nos termos do Relatório final da Comissão de orçamento de Finanças e Modernização Administrativa, veio estipular como principais diretrizes: *relançar a economia e prosseguir políticas públicas equitativas, reduzindo a pobreza, as desigualdades sociais e promovendo a natalidade; inverter a tendência de perda de rendimento; estimular a criação de emprego e combater a precariedade no mercado de trabalho, através da qualificação dos trabalhadores; modernizar e diversificar a economia portuguesa, criando condições para o investimento, a inovação e a internacionalização das empresas, e, simultaneamente, garantir a provisão de serviços públicos universais e de qualidade*; Foi neste contexto que perda de rendimento e da necessidade de obtenção de receita que se previu, no orçamento de 2016, a eliminação de alguns dos benefícios fiscais, nomeadamente a revogação da presente isenção como benefício fiscal e a sua inserção na especificidade codificada das isenções sobre o património imobiliário.

²⁰⁴ Criada pela Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro com posterior alteração pela Lei n.º 2/2020 de 31 de março.

²⁰⁵ Determina o artigo em apreço que *ficam isentos de imposto municipal sobre imóveis os prédios rústicos e o prédio ou parte de prédio urbano destinado a habitação própria e permanente do sujeito*

Conforme previsto, o artigo em análise veio permitir a criação de uma vantagem fiscal aplicável aos sujeitos passivos que apresentassem baixos rendimentos e que fossem legítimos proprietários de prédio habitacional de reduzido valor, sendo que a análise da perspectiva rendimento tinha em consideração a composição do seu agregado familiar.

Assim, para efeitos de atribuição da isenção em apreço terão de se encontrar reunidos os seguintes requisitos:

- a) O imóvel a isentar terá de ser afeto a habitação própria e permanente tal como a sua real utilização, ou seja, aqui pressupõe-se que se encontre prevista na licença de utilização atribuída ao imóvel o seu destino de uso para efeitos habitacionais sendo que cumulativamente, e não disjuntivamente, se deve verificar o uso efetivo do prédio para o fim previsto no licenciamento;
- b) O uso para efeitos habitacionais deve ser exercido por parte do proprietário do imóvel e/ou pelo seu *agregado familiar*. Considera-se *agregado familiar*²⁰⁶:
 - *os cônjuges não separados judicialmente de pessoas e bens e seus dependentes;*
 - *cada um dos cônjuges ou ex-cônjuges, respetivamente, nos casos de separação judicial de pessoas e bens ou de declaração de nulidade, anulação ou dissolução do casamento, e os dependentes a seu cargo;*
 - *o pai e a mãe solteiros e os dependentes a seu cargo;*
 - *o adotante solteiro e os dependentes a seu cargo*
- c) Dependência de um montante de rendimento mínimo, isto é, o contribuinte e/ ou o seu agregado familiar não pode auferir um rendimento bruto total, englobado para efeitos de IRS, superior a 2,3 vezes o rendimento anual do IAS;

passivo ou do seu agregado familiar, e que seja efetivamente afeto a tal fim, desde que o rendimento bruto total do agregado familiar não seja superior a 2,3 vezes o valor anual do IAS e o valor patrimonial tributário global da totalidade dos prédios rústicos e urbanos pertencentes ao agregado familiar não exceda 10 vezes o valor anual do IAS, acrescentando no seu n.º 2 que para efeitos do disposto no número anterior, os rendimentos do agregado familiar são os do ano anterior àquele a que respeita a isenção.

²⁰⁶ CFR. art.º 13.º, n.º 3, do CIRS

Desde 2015 que as pessoas que possuem um rendimento inferior a 15.295,00 € anuais não pagam IMI. Este valor é equivalente a 2,3 vezes o montante anual do IAS, ou seja, 475 euros x 14 meses = 6.650,00 € x 2,3 %. Note-se que o valor atual que se encontra fixado para o IAS é de 438,81 euros, mas, no entanto, o valor de referência para efeitos de isenção de IMI é de 475 euros, uma vez que se pretendeu manter o valor referente à retribuição mínima estabelecida em 2010.²⁰⁷

Pese embora o facto de ser possível justificar a isenção de IMI através do rendimento, este fator não é, por si só, suficiente uma vez que se exige que o próprio imóvel do agregado não pode estar avaliado em mais do que 66.500,00 €, correspondendo a 10 vezes o valor anual do IAS, isto é, calculando o valor anual correspondente a 475,00€ a multiplicar por 14 meses alcançamos o valor de 6.650,00 € que multiplicado por 10 corresponde ao VPT mencionado.²⁰⁸

Aqui chegados, verificamos estar perante um dos primeiros elementos tendencialmente personalizantes do IMI uma vez que a tributação deste imposto direto sobre o património passou a integrar a categoria rendimento auferido, considerando, em certo ponto, a disponibilidade financeira para efeitos de pagamento de imposto.

Contudo, e porque que se trata de uma exceção à regra aplicável, e tendo por base um limite monetário calculado com base num indexante social, não podemos afirmar que seria um reflexo pleno da inserção do princípio da capacidade contributiva.

Claramente, é de notar que não estamos perante uma correlação entre o conceito rendimento e taxa aplicável a título de IMI, mas sim perante uma não aplicação do imposto aos sujeitos passivos que revelem o rendimento considerado mínimo pela norma e património com um valor patrimonial tributário pré-estabelecido. Requisitos sem os quais não é concedida qualquer isenção aos sujeitos passivos requerentes.

Relembrando, o já afirmado, não descoramos o facto de o elemento riqueza, conforme considerada, ser caracterizador da capacidade contributiva, é nossa opinião, de acordo com o demonstrado, que não o poderá ser por si só. Efetivamente a riqueza patrimonial não se traduz numa liquidez imediata, ou seja, na capacidade financeira que o sujeito passivo pode apresentar para efeitos de pagamento de imposto, sendo tal inexigível, ainda mais, no caso de se tratar de habitação própria e permanente. Assim,

²⁰⁷ *Isenção de IMI: quem pode solicitar e como?* consultável em <https://www.comparaja.pt/blog/isencao-de-imi> (consult. 08.07.2020)

²⁰⁸ *Ibidem*

no caso em apreço, ao considerar que estamos perante duas realidades equiparáveis, rendimento e riqueza, vêm-se como que exigir ao proprietário de baixos rendimentos a proibição de aquisição de imóveis de valor patrimonial tributário superior a 66.500,00 €, pondo, em relevo, uma ingerência negativa relativamente aos direitos sociais, constitucionalmente consagrados, como é disso exemplo o direito à habitação e a referida constituição de família.

Pelo exposto, atendendo a *ratio legis* da isenção em análise o fator determinante para a sua aplicação deveria ser o rendimento disponível pelo sujeito passivo ou agregado familiar pois só assim estaríamos aptos a proteger o direito à habitação condigna e mesmo o princípio do mínimo de existência.

Com isto, refira-se, novamente, não se pretender eliminar a necessidade de análise avaliativa da eventual riqueza patrimonial existente na esfera jurídico-privada do sujeito passivo, considerando que a mesma globalmente considerada poderá fazer face à ineptidão de rendimentos disponíveis para pagamento de IMI da habitação própria e permanente. A título de exemplo, o sujeito A auferir um rendimento bruto anual de 14.000,00 € possuindo apenas a nível patrimonial a casa para efeitos de habitação própria e permanente avaliada em 66.400,00 €, o sujeito B dispõe de um rendimento bruto anual de 14.000,00 € sendo também apenas proprietário de uma casa para efeitos de habitação avaliada em 67.000,00 € e , por fim, temos o sujeito C também com o rendimento bruto anual de 14.000,00 €, com prédio habitacional avaliado em 67.000,00 € e com demais prédios avaliados em 30.000,00 €. Do exposto, resultaria que o sujeito A se encontrava isento do pagamento do IMI por aplicação da isenção em análise , sendo que o sujeito B já ficaria sujeito à tributação de IMI pelas taxas variáveis de 0,3 % a 0,45% , ou seja, no mínimo B ficaria sujeito ao pagamento anual de 201,00 € ($67.000,00 \times 0,3 \%$) apesar da sua situação financeira e disponibilidade económica ser exatamente a mesma do sujeito A. No que diz respeito ao sujeito C o mesmo dispõe de um património excedente ao habitacional pelo que, ao ser considerada a riqueza como elemento aferidor da capacidade contributiva, já tornaria menos incrível a sujeição do mesmo às taxas de IMI.

Saliente-se, que facilmente poderemos ser levados a considerar que a norma em apreço se encontra em respeito integral pelo mínimo de existência uma vez que, se concluirmos que o valor anual de 15.295,00 € é rendimento bruto de um sujeito passivo, ao efetuar a divisão por 14 meses irá decorrer num rendimento mensal de 1.092,50 €. Porém, tal não corresponde à verdade uma vez que basta que seja titular de um valor

patrimonial acima de 66.500,00 € para o sujeito passivo se encontrar onerado pelas taxas legalmente aplicáveis, mesmo que aufera um rendimento anual correspondente ao salário mínimo nacional, ou seja, 8.890,00 € anuais brutos.

Nestes termos, não poderemos concluir que a consideração como *baixo rendimento* de uma quantia mensal acima do salário mínimo nacional possa implicar estarmos perante o pleno respeito pelo princípio da capacidade contributiva.

5) Prédios de sujeitos passivos com dependentes a cargo

Ora, conforme mencionado, também se insere na categoria de benefício fiscal as taxas que podem ser reflexos da personalização do IMI dentro do seu cariz de imposto real.

Neste sentido importa aqui fazer menção do cariz personalizante do artigo 112.º - A do CIMI²⁰⁹ que prevê a possibilidade de os municípios aplicarem uma redução de taxa do imposto aos prédios destinados à habitação própria e permanente *atendendo ao número de dependentes que, nos termos do Código do IRS, compõem o respetivo agregado familiar.*²¹⁰

Mais uma vez, embora o benefício em apreço possa ser dotado de nuances personalizantes facto é que não se encontra apto a preencher o princípio geral da capacidade contributiva, desde logo, devido à discricionariedade que o preceito normativo elenca considerando que não é um benefício de aplicação obrigatória mas sim optativa, encontrando-se sujeito à vontade autárquica a determinar mediante deliberação da Assembleia Municipal.

Ponto essencial de emprego deste benefício é a existência de *dependentes a cargo*²¹¹ que se definem como sendo:

²⁰⁹ Aditado pela Lei n.º 7-A/ 2016 de 30 de março

²¹⁰ Prevê o artigo as seguintes deduções fixas: 1 dependente a cargo corresponde a dedução de 20 €, 2 dependentes a cargo equivale a um benefício de 40 € e 3 ou mais dependentes a cargo a uma redução de IMI de 70€;

²¹¹ CFR. art.º 13.º, n.º 4 do CIRS

- *Os filhos, adotados e enteados, menores não emancipados, bem como os menores sob tutela;*
- *Os filhos, adotados e enteados, maiores, bem como aqueles que até à maioridade estiveram sujeitos à tutela de qualquer dos sujeitos a quem incumbe a direção do agregado familiar, que não tenham mais de 25 anos nem auferam anualmente rendimentos superiores ao valor da retribuição mínima mensal garantida;*
- *Os filhos, adotados, enteados e os sujeitos a tutela, maiores, inaptos para o trabalho e para angariar meios de subsistência;*
- *Os afilhados civis.*

Para além dos critérios base mencionados, de iniciativa municipal, e existência dos dependentes no cerne familiar deverá ser ainda cumprido o requisito habitacional, na medida em que o bem imóvel deverá ter como destino previsto e efetivado a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou agregado familiar, devendo esta corresponder ao seu domicílio fiscal.

A nível procedimental, conforme previsto, o impulso é municipal sendo, no entanto, os requisitos analisados pela Autoridade Tributária, pelo que é da sua competência a disponibilização até dia 15 de setembro do número de agregados familiares com dependentes a cargo localizados no Município onde se pretende a sua aplicação.

Embora este regime não faça menção ao tema rendimento e seja insuficiente para cumprir com o bom preenchimento do princípio da capacidade contributiva não podemos deixar de a considerar como característica personalizante do IMI, dado que existe um desagravamento da carga fiscal no sujeito passivo que ainda constitui apoio financeiro de parte do seu agregado familiar, mais concretamente, a agregado dependente, consagrando-se, nestes termos, ser condição inerente dessa dependência a diminuição de rendimento disponível pelo indivíduo contributivo, ou seja, a redução da sua capacidade económico-financeira.

Essa dependência do agregado familiar encontra-se perfeitamente justificada pela incapacidade, pessoal ou jurídica, de os membros auferirem rendimento próprio ou rendimento suficiente para o seu sustento. É disso exemplo *o menor* que não dispõe de idade legal para iniciar a vida laboral de forma independente ou de capacidade para o exercício de determinados direitos, tendo em vista que seria suprida pelo exercício do poder paternal ou pela tutela, excetuando-se deste regime os menores que se encontrem emancipados pelo casamento.²¹² Ainda nesta categoria, encontram-se os afilhados civis que consistem em menores de idade que serão apadrinhados por uma família conferindo a esta alguns dos direitos que podiam ser exercidos pelos pais adotantes.

Também os jovens trabalhadores, que auferem baixos rendimentos, são abrangidos por esta categoria desde que não tenham mais de 25 anos, pressupondo a lei que se está perante um caso de início de carreira e por isso numa fase inicial contributiva não tendo ainda a necessária capacidade financeira plena para a sua autossuficiência.

Por fim, e não necessitando de maior justificação temos os filhos incapacitados para o trabalho e, por isso, forçosamente carecidos de apoio financeiro de terceiros.

Pelo exposto, é de mencionar que para além da personalização ligada, em parte, à capacidade contributiva temos acrescida uma ideia de personalização conectada com a proteção das camadas sociais mais fragilizadas economicamente o que, embora não torne o IMI um imposto com visão para o contribuinte, faz denotar que a sua caracterização de imposto real é, por vezes, atenuada.

Em termos visuais a aplicação do presente benefício, o designado IMI familiar, pode traduzir-se na seguinte fórmula:

Taxa de IMI aplicada pelo Município em que se situa o imóvel x VPT – Dedução fixa por agregado familiar estabelecida pela autarquia.

²¹² CFR. art. ^os 132 ^o e 133. ^o do CC

B) A novidade personalizante : O AIMI

Das voltas e revoltas do regime de tributação, verifica-se que a tributação do património nasce de mãos dadas com um sistema semi - personalizante adotando como critério de análise o rendimento real ou presumido na contribuição predial, passando pela consideração do património enquanto elemento estruturante, e concluindo num regime de cariz real que, contudo, não deixou de ter presente alguns dos benefícios interligados com a capacidade contributiva.

Terão as *voltas* terminado? Cremos que não, após decisões orçamentais que caracterizam a volatilidade de uma legislação fiscal eis que surge, pela Lei de Orçamento de Estado para 2017, a designada Lei n.º 42/2016 de 28 de dezembro, o designado Adicional de Imposto Municipal Sobre Imóveis.

Este tributo surge mediante uma sugestão do Bloco de Esquerda para o orçamento de Estado de 2017, ficando também designado, pelo *imposto Mortágua*, por influência da sua impulsionadora Mariana Mortágua. Segundo a proposta o objetivo da criação era *deixar de fora a classe média com propriedades* e os prédios usados para fins produtivos.

Neste sentido foi concordante a decisão arbitral ao entender que a *titularidade do património imobiliário destinado a habitação de valor elevado é um indicio tendencialmente seguro de abastança económica, superior à da generalidade dos cidadãos, não se podendo considerar que exista indicio seguro de superior capacidade contributiva quando se está perante a titularidade de direitos sobre imóveis destinados ao exercício de atividades económicas , pois eles têm de ser adequados ao funcionamento das respetivas empresas , não sendo a sua dimensão e correlativo valor indicio de abastança.*²¹³

A proposta supra teve assim por referência o Programa de Estabilidade 2016/20 cuja abordagem relativa à tributação do património referia que deveria ser introduzido um *mecanismo de progressividade na tributação direta do património imobiliário, tendo por referência o património global detido* afirmando que o *redesenho da*

²¹³ Dec. CAAD de 27/06/2018 – Proc. n.º 603/2017-T (Marcolino Pisão Pedreiro), consultável em <https://caad.org.pt/tributario/decisooes/decisao.php?listPageSize=100&listPage=34&id=3489>

*tributação direta deve conter mecanismos que incentivem a utilização produtiva do solo e o arrendamento da propriedade imobiliária, nomeadamente da habitação.*²¹⁴

Conforme capítulo XII, secção I, artigo 218.º da Lei 47/ 2016, previu-se a alteração de alguns artigos, nomeadamente no que toca à incidência do IMI, passando a constar no seu número 2 que o *adicional ao imposto sobre imóveis, deduzido dos encargos de cobrança, constitui receita do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.*²¹⁵

Este adicional de imposto ou, nas palavras de Casalta Nabais, um verdadeiro *adicionamento de imposto* por não considerar que estávamos perante o mesmo tributo imobiliário, mas sim uma novidade tributária patrimonial, visto que este não incidia sobre coleta de IMI, mas sim perante um valor excessivo, dando-se início à inserção da progressividade na tributação predial.²¹⁶

Em similitude com o *imposto principal* os sujeitos passivos deste tributo são os já caracterizados proprietários, usufrutuários ou superficiários.²¹⁷

A novidade e diferença prende-se com a sua incidência objetiva, uma vez que apenas abrange o conjunto patrimonial imobiliário urbano, com a exclusão dos *prédios urbanos classificados como comerciais, industriais ou para serviços e outros.*²¹⁸

Pois bem, conforme já foi referido, os prédios urbanos podem ser considerados *habitacionais, comerciais, industriais ou para serviços, Terrenos para construção e outros.*²¹⁹

Assim, momentaneamente se perspetiva que o adicional de imposto tem como objeto o valor patrimonial de um conjunto de prédios urbanos destinados à habitação e a terrenos de construção, pelo que nos encontramos sob a égide de um imposto sobre o sector imobiliários de índole restrita ou parcelar.

Mas a partir de quando é devido o AIMI?

Esta taxa adicional é devida quando o património global dos sujeitos passivos singulares e heranças indivisas exceda o valor patrimonial de 600.000,00 €, ou quando os cônjuges unidos de facto com tributação conjunta tenham um património avaliado em valor superior a 1.200,000 €, sendo que inexistente limite mínimo de avaliação

²¹⁴ Programa de Estabilidade 2016-2020, República Portuguesa, abril 2016, p. 39, consultável em, https://www.parlamento.pt/Documents/2016/Abril/PE2016_20_vf.pdf (consult. 08.07.2020)

²¹⁵ CFR. art.º 1.º, n.º 2 do CIMI

²¹⁶ José Casalta Nabais, “A respeito do adicional ao Imposto sobre Imóveis, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Vol. 94, t. 1, Coimbra, 2018, p.63

²¹⁷ CFR. art.º 135.º-A do CIMI

²¹⁸ CFR. art.º 135.º -B do CIMI

²¹⁹ CFR. art.º 6.º do CIMI

patrimonial no caso de se tratar de pessoas coletivas, atendendo ao facto de que o adicional irá incidir sobre o valor patrimonial apurado.

Contudo, cumpre esclarecer que para além de não se encontrarem sujeitos ao AIMI os imóveis excluídos nos termos do artigo mencionado, também se têm por isentos as empresas municipais, as cooperativas de habitação social e construção e as associações de moradores.

Este imposto, ou complemento de imposto, é considerado o primeiro imposto pessoal sobre a riqueza, sendo esta definida por ser um *conjunto de bens, direitos e expectativas jurídicas de que uma determinada pessoa é titular independentemente dos fins a que esteja afeto e da sua natureza*,²²⁰ complementando Sousa Franco, que esta se manifesta *através da titularidade de propriedade, tal como do uso e fruição de bens móveis ou imóveis sujeitos a registo e ainda através dos atos de aquisição onerosa ou gratuita dos bens mencionados*.²²¹

Contudo, no caso concreto, o conjunto de bens que formam a riqueza para efeitos do tributo em análise não é mais do que os prédios urbanos que a constituem.

Assim, assente na teoria de que a riqueza é um fator de revelação de capacidade contributiva, já que esta traduz a capacidade económica do contribuinte, temos a pessoalidade do imposto relevada pela sua aplicação progressiva, ou seja, quanto maior o valor patrimonial do contribuinte maior é a taxa aplicável, e ainda pela sua origem, dado que apenas tem início a sua aplicabilidade após a revelação de um mínimo de riqueza estipulado para a sua aplicação, como vimos, excetuando as pessoas coletivas, quando a soma dos VPT for superior aos valores supra indicados. Aqui encontra-se presente a ideia de que se agrava o *esforço fiscal dos contribuintes que mais possuem em favor daqueles cuja capacidade contributiva é mais débil*, pautando-se por um efeito redistributivo.²²²

De facto, a progressividade tem sido encarada como o sistema que se encontra em maior consonância com a capacidade contributiva, fazendo-se corresponder a uma oneração da matéria coletável que é tanto maior quando maior for o seu montante apurado.

²²⁰ José Maria Fernandes Pires, *O Adicional ao IMI e a Tributação Pessoal do Património*, Coimbra, Almedina, 2018, p. 7

²²¹ Sousa Franco, “Apresentação ao Projeto da Reforma da Tributação sobre o património”, *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, 1999, n.º 182, pp.16-17

²²² José Maria Fernandes Pires, *O Adicional ao IMI...*, cit., p. 19

Assim, optou-se pela aplicação de taxas diversas consoante o valor detido a título de património imobiliário, sendo alvo de um agravamento se superior a 1.000.000 €.

- No caso de pessoas singulares é de aplicar a taxa de 0,7% ao VPT que exceda os 600.000,00 € até ao montante de 1.000,000 €, sendo que excedendo o valor ora referido a taxa a aplicar para efeitos de AIMI acresce para 1 %;
- No caso de cônjuges ou unidos de facto com tributação conjunta de aplicar a taxa de 0,7% ao VPT que exceda os 1.200,000 € até ao montante de 2.000,000 €, sendo que excedendo o valor ora referido a taxa a aplicar para efeitos de AIMI acresce para 1 %;
- No caso da herança indivisa é de aplicar a taxa de 0,7 % ao VPT global que exceda os 600.000 €;
- Relativamente às pessoas coletivas, aplica-se a taxa de 0,4 % sobre o VPT global

1. Quais os fundamentos que se encontraram na base de criação deste imposto?

De acordo com José Maria Fernandes Pires, três dos princípios imediatos na criação do adicional do imposto foram de *natureza financeira* e de *natureza axiológica e de natureza constitucional*.

1.1 De natureza financeira

Como era expetável , e uma vez que o imposto, não é mais do que um mecanismo de angariação de aforro monetário - financeiro de um Estado, o principal objetivo na criação deste acréscimo ao IMI foi a obtenção de receitas, muito derivado da

situação económico - financeira em que se encontrava o país aquando a aprovação da presente lei, conforme comprova a decisão arbitral ao prever que *na verdade, por força do pedido de resgate financeiro feito pelo XVIII Governo e dos consequentes compromissos assumidos por Portugal no referido Programa de Assistência Económica e Financeira, cuja execução haveria de ficar a cargo do XIX Governo, tomando e implementando este um conjunto de medidas de austeridade, em que, para além de diversos e significativos cortes nas despesas públicas, houve a imperiosa necessidade de aumentar as receitas fiscais, agravando a generalidade dos impostos e criando diversos novos tributos com variados nomes.*²²³

Podemos mesmo afirmar que, efetivamente, estas criações excecionais são em regra, fruto de situações de crise de um Estado, como foi também disso exemplo o anterior Imposto do Selo sobre os Prédios Urbanos de Elevado Valor Patrimonial (ISPUEVP) criado pela lei n.º55- A/2012 de 29 de outubro , fazendo aditar à tabela geral do imposto de selo , pelo seu artigo número 4.º *que a propriedade, usufruto ou direito de superfície de prédios urbanos cujo valor patrimonial tributário constante da matriz, nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), seja igual ou superior a (euro) 1 000 000 - sobre o valor patrimonial tributário utilizado para efeito de IMI.*

1.2 De natureza axiológica

Surge pela primeira vez associado ao imposto sobre o património a ideia redistributiva de *que quem tem mais deve pagar mais*, fazendo acrescer o esforço fiscal sobre quem tem o designado excesso de património, ou seja, estamos perante uma verdadeira tributação sobre a fortuna.

Apesar de a tributação sobre a propriedade imobiliária não ser de difícil aceitação, atendendo à sua componente histórica desde os tempos da *jugada*, facto é que não deixa de ser preferível incutir na tributação a ideia de justiça que, de acordo com Jonh Rawls, pressupõe a *recetividade e a aceitação das mudanças sociais pelos*

²²³ Dec. CAAD de 12/09/2019- Proc. n.º 419/2018-T (António Pragal Colaço), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_imi=1&s_processo=419%2F2018-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=4281

*cidadãos depende principalmente da percepção dos efeitos que elas produzirão nos seus níveis de bem-estar individual.*²²⁴

De facto, a justiça fiscal encontra a sua razão de existir no alcance de uma justiça distributiva relacionada com uma repartição justa da riqueza pautando-se, ainda, por critérios de igualdade, solidariedade e legalidade.

O sistema fiscal assume assim um papel essencial, no entanto subsidiário, de diminuir as disparidades sociais proporcionando a todo o cidadão uma qualidade de vida mínima obtida através da cooperação entre todos visando proporcionar uma vida satisfatória a cada um dos indivíduos. É no âmbito desta necessidade de garante do bem-estar geral que se vai impor à sociedade o cumprimento de um espírito de solidariedade em benefício da comunidade.

Já defensor desta socialização foi Jonh Rawls ao afirmar que todos os valores sociais *devem ser distribuídos igualmente, salvo se uma distribuição desigual de algum desses valores, ou de todos eles, redunde num benefício para todos.*²²⁵

É nesta valoração de princípios como a solidariedade, igualdade e justiça que se vislumbra estarmos perante o primeiro reflexo de pessoalidade sobre um imposto de incidência real.

1.3 De natureza constitucional

1.3.1 No respeito pelo princípio da capacidade contributiva

A riqueza ao assumir-se como um elemento autónomo e revelador da capacidade contributiva deverá compreender a conceção de critérios redistributivos e de equidade.

Neste sentido, e como já dito, uma das formas de revelação da riqueza é mediante a detenção ou titularidade de património. Nos termos decididos pelo Tribunal Constitucional, veio afirmar-se que *o princípio da capacidade contributiva tem de ser compatibilizado com outros princípios com dignidade constitucional, como o princípio do Estado Social, a liberdade de conformação do legislador, e certas exigências de praticabilidade e cognoscibilidade do facto tributário, indispensáveis também para o*

²²⁴ José Maria Fernandes Pires, *O Adicional ao IMI...*, cit., p. 11

²²⁵ João Ricardo Catarino e Sérgio Branco Guimarães, *Lições de Fiscalidade...*, cit., p. 38

*cumprimento das finalidades do sistema fiscal*²²⁶, assentando-se, assim, o ideal de que a tributação sobre o património imobiliário deve dar cumprimento às finalidades constitucionais da repartição justa da riqueza e da igualdade perante os cidadãos.

Acontece que, efetivamente, a aceitação da riqueza como elemento ilustrativo da capacidade contributiva não é consensual. Conforme evidencia José Maria Fernandes Pires a *riqueza é um fator de produção que é suscetível de gerar rendimentos mas essa geração não lhe é conatural*, afirmado ainda que esta não é forçosamente um elemento que *proporciona liquidez*, porquanto o pagamento do imposto é feito mediante a entrega de quantias pecuniárias que não provêm em regra, da alienação ou capitalização dos bens imóveis.²²⁷ Neste sentido confirma a decisão arbitral ao mencionar que *a mera detenção de imóveis não constitui (nem pode constituir) um fator demonstrativo de riqueza , nem num indicador suficiente de capacidade contributiva dos titulares desse imóveis.*²²⁸

Deste modo, não se deixa de estranhar que efetivamente, e continuando na ausência de liquidez gerada pela riqueza, seja alvo de tributação indiferenciada um prédio que origina fluxo monetário ou rendimento e um prédio sem qualquer valoração produtiva, descorando assim o princípio da capacidade real de contribuir.

Os doutrinadores resilientes quanto à tributação pessoal sobre o património, embora numa aparente aproximação da histórica contribuição predial, revelam-se mais restritivos quanto a esta tributação, na medida em que no caso de os prédios não serem *geradores de liquidez* não deviam ser alvo de tributação por a mesma incidir em *rendimentos fictícios* ou presumidos.

De facto, pode pensar-se que, num dado momento, tributar um prédio só pelo simples facto de existir e ser propriedade de um contribuinte é o caminho para o início de um imposto de natureza confiscatória, conforme se irá verificar.

Atualmente, não temos como não ser discordantes do extremismo das doutrinas contrárias à tributação do património, salientando que se apenas fosse alvo de tributação os prédios geradores de rendimento estaríamos a criar um incentivo à improdutividade

²²⁶ Ac. TC. n.º 711/ 2006, de 22.01.2007- Proc. n.º 1067/06 (Mário José de Araújo Torres), consultável em , https://dre.pt/pesquisa-avancada/-/asearch/1636409/details/maximized?sort=whenSearchable&search=Pesquisar&sortOrder=DESC&emissor=Tribunal+Constitucional&print_preview=print-preview&perPage=50&types=JURISPRUDENCIA

²²⁷ José Maria Fernandes Pires, *O Adicional ao IMI...*, cit., p. 29

²²⁸ Dec. CAAD de 09/03/2018 – Proc. n.º 654/2017 -T (José Pedro Carvalho), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_imi=1&s_processo=654%2F2017&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3533

suscetível de originar situações extremas como, por exemplo, o abandono do património por parte dos seus proprietários.

Contudo, não deixemos de concordar que o rendimento deverá ser elemento a considerar na tributação do sector imobiliário, fator a nosso ver, necessário para que estejamos perante uma verdadeira personalização.

1.3.2 Em consonância com o princípio da igualdade

Embora se tente criar a fundamentação constitucional do presente adicional de imposto facto é que tem sido colocada em causa a constitucionalidade do artigo 135.º -B do CIMI, no que se refere a um dos princípios elementares da sociedade, o princípio da igualdade.

De facto a questão em apreço é maioritariamente colocada em causa por entidades que, aparentemente, não se encontram isentas do pagamento do AIMI, exemplo disso são as sociedades imobiliárias e fundos de investimento, detentoras de terrenos para construção que são objeto da sua atividade económica, tal como pretendeu demonstrar a decisão arbitral proferida no âmbito do processo nº 693/2017-T, ao pôr em causa a constitucionalidade de liquidação de AIMI por um fundo detentor de imóveis alegando que *tributar os imóveis detidos pelo Fundo significa tributar diretamente uma atividade económica, o que o legislador expressamente pretendeu evitar ao criar o AIMI, sendo a liquidação ora posta em crise manifestamente ilegal, por erro nos pressupostos de facto e de direito*, mais acrescentando que *resulta evidente que, ao instituir o AIMI, o legislador pretendeu tributar os prédios com fins habitacionais, enquanto efetivas manifestações de riqueza, e excluir do âmbito desta tributação todos os prédios afetos a atividades económicas, devendo concluir-se que todos os terrenos para construção afetos a atividades económicas (os que tenham uma potencial afetação a comércio, indústria, serviços ou outros) se encontram também excluídos da tributação em sede de AIMI*.²²⁹

Por conseguinte, esta imposição tributária viu-se, por diversas vezes, posta em causa atendendo à sua *ratio* aplicativa, pois que emprega um regime diferente a duas realidades semelhantes, como no caso em apreço, que seria a tributação de um prédio

²²⁹ Dec. CAAD de 03/09/2018 – Proc. n.º 693/2017-T (Nuno Pombo), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?s_inici=1&s_processo=693%2F2017-T&s_data_inici=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3539

para construção com *finals de comércio, indústria, serviços ou outros* e a não tributação de edifícios com destino ao mesmo fim, promovendo assim um tratamento discriminatório e potencial violação do princípio constitucionalmente protegido da igualdade.

Em defesa do agora afirmado veio o Tribunal Constitucional, em Acórdão datado de 2017, salientar o *respeito pelo princípio da igualdade tributária não se basta com um teste básico de racionalidade, que identifique abstratamente uma qualquer causa que, à luz de objetivos de política fiscal, seja apta a justificar uma maior sobrecarga de alguns contribuintes em detrimento de outros*, argumentando em defesa de aplicação subjetiva do AIMI que *se por trás do tributo imposto ao proprietário de uma casa de habitação de valor patrimonial superior a um milhão de euros poderá estar um contribuinte com força económica suficiente para suportar a respetiva carga fiscal, por trás do tributo imposto ao proprietário de um terreno para construção estará normalmente um empreendedor, em regra sob a forma de uma sociedade comercial dedicada à promoção imobiliária, sobre cuja força económica nada sabemos, concluindo que na verdade, não podemos presumir que aquele contribuinte tem uma força económica proporcional ao valor do terreno, que é meramente instrumental em relação à sua atividade económica.*²³⁰

Apesar das questões suscitadas a nível do princípio da igualdade vence a consideração de que o imposto em si não foi considerado inconstitucional tendo, contudo, a sua interpretação sido alvo de suscitações baseadas no cumprimento do preceito de direito fundamental.

Em desacordo com os cétricos da riqueza como mecanismo de rendimento, vêm alguns estudiosos doutrinadores afirmar que estamos perante uma verdadeira capacidade contributiva, adotando como fundamento principal de que tributação da riqueza fortalece a progressividade e promove a produtividade do capital.

A função da progressividade é adequar-se ao rendimento real do contribuinte e/ou agregado familiar determinando que a aplicação da taxa de imposto é tanto maior quanto a matéria coletável ou coleta apurada.²³¹

Cumprir esclarecer que o conceito de progressividade não se pode confundir com o de proporcionalidade na medida em que a tributação proporcional deixa intocadas as

²³⁰ Ac. TC n.º 250/2017, de 24/05/2017 – Proc. n.º 156/2016 (Claúdio Monteiro), consultável em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170250.html>

²³¹ J.L. Saldanha Sanches, *Manual de Direito Fiscal*, 3.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 288

posições relativas que os contribuintes ocupam na escala social , tirando do contribuinte a mesma percentagem de rendimento, ao passo que a tributação progressiva altera essas mesmas posições relativas e contribui para o seu nivelamento.²³²

Na sua dimensão da proporcionalidade foi defendido pela decisão arbitral que afigurava que *esta nova tributação não é incompatível com o princípio da proporcionalidade, pois é adequada ao fim em vista (propicia o aumento de receitas que se pretende obter), é necessária (à face da opção legislativa de aumentar as receitas da Segurança Social com diversificação de fontes) e não é ultrapassada uma medida razoável.*²³³

Em defesa dos preceitos constitucionais vem-se, reiteradamente, afirmando que a distribuição justa da riqueza tem uma importante função redistributiva, permitindo associar-se ao preenchimento dos pressupostos já determinados da *equidade vertical* através da ideia de repartição da carga fiscal e da *equidade horizontal* ao pressupor a igualdade de tratamento tributário a situações semelhantes.

Em prol deste ideal progressivo foram desenvolvidas algumas teorias, como a *teoria do sacrifício igual* onde se acredita ser este o sistema apto para efeitos de igualação do suplicio financeiro de todos os contribuintes , a *teoria da capacidade de ganhar* , onde se crê que quem tem mais rendimentos tem mais facilidade em obtê-los , a *teoria da importância social do rendimento* que vai corresponder à ideia da utilidade marginal decrescente, isto é , quanto maior a disposição de um bem menor é o grau de satisfação obtido e , por fim, a *teoria político-social* onde prevê que o imposto funcione como mecanismo de distribuição do rendimento pelo mercado.²³⁴

A nível da aplicação do conceito de progressividade ao imposto sobre o património, Teixeira Ribeiro determina que este podia assumir a configuração de sobreposição sobre o rendimento, *considerando que o capital tende a produzir uma renda , que será próxima da taxa de juro que ficará tida como rendimento , ou no caso de imóveis , a renda*, visto que o cariz meramente real deste género tributário finda num imposto prejudicial para o património argumentando que onera um bem que não se encontra produtivo ou, caso contrário, se revela com uma carga fiscal desadequada,

²³² Sérgio Vasques, *Manual de Direito...cit.*, p. 230

²³³ Dec. CAAD de 30/04/2019 - Proc. n.º 499/2018- T (Arlindo Francisco), consultável em <https://caad.org.pt/tributario/decisoes/decisao.php?listPageSize=100&listPage=39&id=4061>

²³⁴ Suzana Tavares da Silva, *Direito fiscal-Teoria Geral*, Coimbra, imprensa da Universidade de Coimbra, 2013, p.20

contrabalançando José Pires Fernandes ao afirmar que a adoção desta política legislativa *culminaria numa maior progressividade do sistema fiscal*.²³⁵

Embora se possa alegar o potencial efeito nefasto que poderia causar na produtividade do capital, dado que sem produção não haveria tributação, houve quem optasse por uma interpretação antagónica do incentivo à capitalização na medida em que se considerou que uma tributação pessoal sobre a riqueza seria um estímulo à exploração económica dos recursos, evitando situações de abandono que o próprio sistema fiscal visa penalizar através do aumento da taxa de imposto. De acordo com José Maria Fernandes um *imposto incidente sobre o capital impele tendencialmente o respetivo titular a rentabilizar o respetivo património, tornando-o ou mantendo-o produtivo para com isso financiar o pagamento do imposto*²³⁶, ou aumentar a sua produtividade nos prédios que já se encontram produtivos. Segundo o Autor a ausência da produtividade da riqueza patrimonial iria resultar na alienação do património pelo que a tributação seria efetuada mediante o Imposto Sobre Transmissões Onerosas, com posterior tributação do consumo pelo recebimento da quantia monetária consequente da transferência da propriedade²³⁷.

De facto, a riqueza por si só é originadora daquilo a que José Pires Fernandes designou de *rendimentos psíquicos*.

É evidente que o património traz inerente uma ideia de segurança económica pessoal transmitida pelo, designado, aforro material, que contribui para o bem-estar social independentemente da produção de qualquer rendimento, podendo ser visto como um fator definidor da capacidade contributiva na modalidade de potencial económico revelado, mas jamais como isoladamente revelador da riqueza contributiva do cidadão tributado. Ainda de acordo com José Maria Pires Fernandes, *os defensores destes impostos e da sua autonomização, entendem que a riqueza ou o capital, são sempre fatores produtivos, pelo que aqueles que os possuem tem maiores facilidades em geral rendimentos, devendo essa capacidade ser tributada em si mesma*.²³⁸

Independentemente dos termos em que deveria ser considerada a tributação sobre o património é visível que a mesma é essencial independentemente de contribuir para as despesas estaduais ou não, uma vez que é através da riqueza materializada na esfera jurídica do cidadão que torna possível ao Estado controlar a riqueza patrimonial dos

²³⁵ José Maria Fernandes Pires, *O Adicional ao IMI...*, cit., p. 32 e 33

²³⁶ *Idem*, p.34

²³⁷ *Idem*, p. 36

²³⁸ *Ibidem*

seus contribuintes e a sua potencial geração de lucros obtidos pela produção ou pela alienação, constituindo aquele que se designou por *imposto regulador de todo o sistema fiscal*.²³⁹

De acordo com Carlos José Batalhão, numa *economia perfeita em que todos os agentes económicos declarassem à administração fiscal o valor real das transações* era dispensável a função de orientador geral do imposto imobiliário, para efeitos de apuramentos dos impostos devidos pelo contribuinte.²⁴⁰

Nos termos expostos, o ideal de tributação do património passaria pela adoção de uma política de incentivo à produção através da riqueza, não permitindo contudo entrar num campo confiscatório tendente à alienação do património no caso de bens improdutivos, devendo ser o grau de tributação de baixo impacto social.²⁴¹

C) Os reflexos personalizantes a nível internacional

Aproveitando o estudo efetuado por Madalena Paumié-Bianco, é possível vislumbrar que subsiste alguma preocupação nos sistemas fiscais internacionais com a situação pessoal do contribuinte, nomeadamente:

1. Na Austrália

*Aqui as coletividades locais podem tributar a taxas reduzidas os prédios para uso doméstico concedendo, ainda, aos contribuintes pensionistas uma redução do imposto cuja ampliação será definida pelas coletividades locais, podendo estas aceitar modalidades de regularização do imposto sem juros, relativamente aos contribuintes que tenham dificuldades no seu pagamento.*²⁴²

²³⁹ José Maria Fernandes Pires, *O Adicional ao IMI...*, cit., p.35

²⁴⁰ Carlos José Batalhão, "O centro histórico do Porto e a tributação em sede de IMI", *Questões atuais de direito local*, abril – junho 2017, n.º 14, p. 55

²⁴¹ José Maria Fernandes Pires, *O Adicional ao IMI...*, cit., p. 36

²⁴² Madalena Sofia Paumier- Bianco, *Família e Imposto - A tributação da casa de morada de família*, Coimbra, Coimbra editora, 1992, p.89

2. Na Holanda

Próximo da isenção portuguesa prevista no artigo 11-º A do CIMI, temos na Holanda a previsão do dever dos municípios isentarem parcialmente de tributação os *pequenos prédios para habitação que tenham um valor inferior para uma determinada quantia*, admitindo ainda a isenção total ou parcial dos contribuintes em situações económicas difíceis.²⁴³

3. Nos Estados Unidos da América

Na América a tributação sobre a propriedade também se relaciona num mecanismo direto com o valor do imóvel na medida em que há um descorar da capacidade contributiva do proprietário.²⁴⁴

Contudo, há uma exceção, que é o designado mecanismo disjuntor ou *circuit- break relief* onde se prevê uma redução da tributação quando a carga tributária excede uma percentagem do rendimento conforme explica Tonya Moreno:

“Low-income homeowners pay a larger percentage of their incomes in property taxes than high-income taxpayers do because these taxes are based on the value of a home, not on income. They're disconnected from an owner's ability to pay. A type of targeted tax break for this problem is referred to as a "circuit breaker" program. A tax circuit breaker can be broadly defined as any property tax relief that limits or reduces

²⁴³ Madalena Sofia Paumier- Bianco, *idem*, p.90

²⁴⁴ *ibidem*

taxes for certain individuals. Circuit breaker programs are often specifically enacted for low-income, elderly, or disabled owners.”²⁴⁵

Ressalta, assim, a consideração do rendimento na aplicação da tributação sobre os imóveis.

4. Na Alemanha

Vem determinar que prédios destinados à habitação e cuja superfície não ultrapasse os limites prescritos para a construção de habitação social, estarão sujeitos, durante 10 anos, a um imposto predial incidente apenas sobre o valor do prédio não construído. Na Constituição Alemã prevê-se que em caso de existência de mais de dois filhos na família o imposto imobiliário é reduzido a metade.²⁴⁶

5. Em França

Em França o imposto imobiliário é denominado de *taxe d'habitation* que incide sobre o valor patrimonial dos prédios sendo que tem em consideração elementos como a composição do agregado familiar, a localização, a dimensão, e o rendimento.²⁴⁷

*La taxe d'habitation est un impôt local qui dépend des caractéristiques de votre logement, de sa localisation et de votre situation personnelle (revenus, composition du foyer...) au 1^{er} janvier. Vous devez la payer si vous êtes propriétaire, locataire ou occupant à titre gratuit de votre habitation principale. Vous devrez également la payer pour votre résidence secondaire, si vous en avez une. Vous pouvez bénéficier d'exonération dans certains cas.*²⁴⁸

²⁴⁵ *Property Tax Circuit Breaker Programs*, the balance, consultável em <https://www.thebalance.com/what-is-a-property-tax-circuit-breaker-3193326> (consult. 20.05.2020)

²⁴⁶ Madalena Sofia Paumier- Bianco, *Família e Imposto ...*, cit., p.90

²⁴⁷ *Idem*, p.91

²⁴⁸ *Taxe d'habitation*, République Française, consultável em <https://www.servicepublic.fr/particuliers/vosdroits/F42> (consult.01.06.2020)

Diferentemente temos a designada *taxe foncière su les propriétés d' habitation* que prevê benefícios ou reduções atendendo ao prédio e atendendo ao proprietário,

*La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est due par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés bâties. Il existe certaines exonérations, liées à la propriété ou à la personne propriétaire.*²⁴⁹

6. Na Grã – Bretanha

Aqui temos a designada *community charge* ou comumente designada *poll tax* que se trata de um imposto criado pelo governo de Margeret Thatcher em 1990, de taxa única incidente sobre o património do sujeito passivo, tendo em atenção o seu rendimento e capacidade económica.

*Estão isentos do pagamento deste imposto os doentes residentes em hospitais, os residentes em lares, para idosos e lares para deficientes mentais. Acresce ainda que os estudantes em tempo inteiro e as pessoas em situação financeira difícil poderão beneficiar uma redução de 80 % no quantitativo do imposto a pagar.*²⁵⁰

Pois bem, deparamo-nos aqui com diversos países que contornam ou mitigam o cariz meramente real do imposto em estudo, evidenciando a perfeita possibilidade de incluir o rendimento como base de consideração na tributação real sobre os prédios.

²⁴⁹*Taxe d'habitation*, République Française, consultável em <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F59> (consult. 01.06.2020)

²⁵⁰ Madalena Sofia Paumier- Bianco, *Família e Imposto...*, cit., p.91

CAPÍTULO VI- A Legítima Exceção à Personalização Imobiliária

Verificados os reflexos personalizantes do imposto em apreço não podemos deixar de admitir que, embora a mesma seja o caminho para o alcance da justiça tributária, não pode ser aplicado como princípio em algumas das situações de *decadência patrimonial*. Referimo-nos, claro, a casos onde se verifica um *atrofio imobiliário* ou abandono do património predial.

Claramente, os impostos não pretendem assumir uma função penalizadora posto que esta incumbe ao direito penal dirimindo-se, nestes termos, de uma visão sancionatória no seu sentido jurídico em prol de uma conceção incentivadora e orientadora do comportamento do contribuinte.

É nesta lógica de pedagogia comportamental que se tornam admissíveis disposições fiscais que tendem a onerar de forma mais gravosa as situações patrimoniais débeis ou desadequadas, exemplo disso temos do artigo 112.º -B do CIMI²⁵¹ que vem determinar que os prédios em situação devoluta por período superior a dois anos ou que se encontrem em situação de ruína, tal como os terrenos para construção habitacional que estejam em localização de pressão urbanística²⁵² estão sujeitos à aplicação de uma taxa agravada que pode ir até 12 vezes da taxa aplicada pela autarquia na sua variabilidade entre 0,3 % a 0,45 %, direcionando-se a receita do agravamento destinada a aplicação pelos Municípios ao financiamento de políticas de habitação.

Este aditamento legal, antes de mais, prendeu-se com a questão de mercado crescente que se tem vindo a fixar nos últimos anos, disponibilizando às autarquias um instrumento complementar aos já criados para efeitos de aumento da oferta habitacional mediante o agravamento tributário da não disponibilização dos recursos contruídos existentes.

A nível prático tal visa, em primeiro lugar, incentivar o proprietário, na conceção ampla aqui definida, a proceder a obras de reabilitação do prédio devoluto ou em ruínas ou, em segundo plano, proceder à venda do bem a quem, previsivelmente, tenha capacidade de investimento para os efeitos de reabilitação urbana do prédio.

²⁵¹ Criado na base do orçamento de Estado de 2020 pela Lei 2/2020 de 31 de março, consultável em <https://dre.pt/home/-/dre/130893436/details/maximized>

²⁵² Nos termos do art.º 2.º-A do Decreto-lei 159/2006, considera-se zona de pressão urbanística aquela em que se verifique dificuldade significativa de acesso à habitação por haver escassez ou desadequação da oferta habitacional face às necessidades existentes ou por essa oferta ser a valores superiores aos suportáveis pela generalidade dos agregados familiares sem que estes entrem em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos, consultável em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/122322385/201905222038/73705610/diploma/indice>

Caso não haja incitativa por parte do proprietário a autarquia vem conceder um prazo para realização e concretização das obras necessária para o efeito pretendido sob pena de o seu incumprimento resultar numa expropriação administrativa por parte da entidade gestora de modo a dar início à realização das respetivas obras , devendo o proprietário ressarcir o município dos custos de construção no prazo regra de 20 dias sob pena de se proceder com o arrendamento forçado do edifício até o ressarcimento dos custos.²⁵³

Influenciada pelo Decreto em apreço²⁵⁴ foi criada a Lei de Bases da Habitação²⁵⁵ através da qual o *legislador defende o regime com a afirmação da função social da habitação e a vontade de fazer face à carência sentida no mercado de arrendamento dalgumas zonas do país aproveitando a enorme quantidade de habitações que estão abandonadas ou devolutas em Portugal.*²⁵⁶ Nesta Lei veio-se apresentar uma similitude alargada com a requisição por utilidade pública consagrado no número 2 do artigo 62.º da CRP uma vez que vem permitir , na influência da expropriação administrativa, que o Estado requisiite temporariamente esses edifícios para efeitos habitacionais mediante uma indemnização ao proprietário.

Aqui chegados, é facilmente notório que o objetivo do Decreto-Lei mencionado ultrapassa a questão da obtenção de receita havendo aqui um valor preponderoso que a supera, no caso, o aumento da disponibilidade de habitação, indo ao cumprimento do direito à habitação constitucionalmente consagrado²⁵⁷ e proporcionando a preservação do dever estadual de garantir a segurança pública²⁵⁸. Aliás, embora possamos estar perante uma exceção à capacidade contributiva, fato é que a defesa da manutenção deste regime não deixa, a nível geral, de ir ao encontro de uma preocupação social atendendo à escassez, cada vez mais veemente, da possibilidade de arrendamento urbano e compra de habitação a preços que sejam comportáveis pelo cidadão médio.

²⁵³ CFR. Decreto-Lei 67/2019 datado de 21.05.2019, consultável em <https://dre.pt/home/-/dre/122349221/details/maximized>

²⁵⁴ *Ibidem*

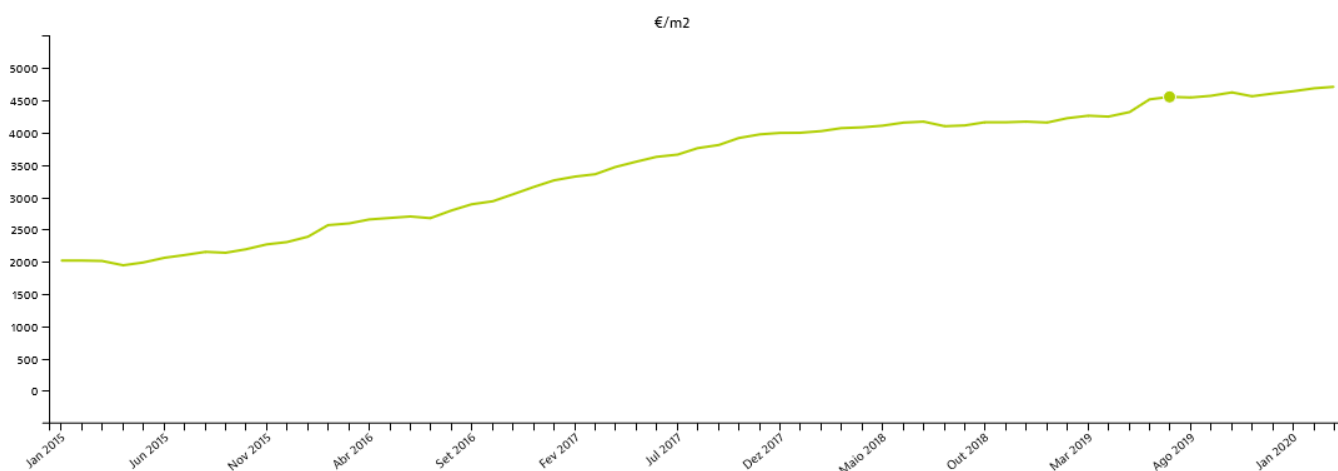
²⁵⁵ Lei n.º 83/2019 de 03.09.2019, consultável em <https://dre.pt/home/-/dre/124392055/details/maximized>

²⁵⁶ *Lei de Bases da Habitação - Breve estudo sobre a requisição temporária de habitações devolutas e outras novidades da nova lei de bases*, Ordem dos Advogados, consultável em <http://ordemdosadvogados.impresa.pt/oa-12/destaque-direito-a-habitacao> (consult._09.07.2020)

²⁵⁷ CFR. art.º 65.º da CRP.

²⁵⁸ CFR. art.º 27.º da CRP.

Conforme de verifica no gráfico infra, o valor de preços dos prédios urbanos na grande área metropolitana de Lisboa desde 2015 até 2020 têm observado, de uma forma geral, um acréscimo de preço por metro quadrado.²⁵⁹



CAPÍTULO VII - Os Problemas da Manutenção de um Imposto Imobiliário Predominantemente de Cariz Real

A) Um possível efeito confiscatório.

Embora haja quem considere extremista a posição adotada do confisco facto é que, admitindo que possa ser uma situação excecional, não deixa de ser uma possível realidade aplicada, tendo maior veemência em situações de carência de rendimento por parte dos contribuintes face à sujeição ao imposto em análise caso não possam beneficiar de qualquer isenção aplicável.

Em defesa da ideologia de que o património não simboliza liquidez é de enfatizar que se revela como facto assente que a aquisição de casa para efeitos de habitação

²⁵⁹ Evolução do preço das casas à venda, Lisboa, idealista, consultável em <https://www.idealista.pt/media/relatorios-preco-habitacao/venda/lisboa/lisboa/> (consult. 06.06.2020)

própria e permanente não é, na sua maioria, sinónimo de riqueza formada considerando o elevado número de recurso a empréstimos bancários para os fins aquisitivos fazendo com que a completude da sua compra seja efetuada após o pagamento total do preço que poderá decorrer durante a maior parte da vida do contribuinte.

De acordo com os dados previstos no último Inquérito à Situação das Famílias disponibilizado pelo Banco de Portugal, em coordenação com o Instituto Nacional de Estatística, conclui-se que desde 2013 *se verificou que o volume de novos empréstimos para aquisição de habitação começou a aumentar.*²⁶⁰ Estimou-se que em 2017 cerca de 91 % das famílias tinham ativos reais sendo, entre estes, a residência principal e os veículos motorizados os ativos mais frequentes no património em razão de, naquele ano, os bens referidos serem detidos por 75 % das famílias, fazendo com que os dados mencionados levassem à conclusão de que *Portugal se situa entre os países da área do euro em que a percentagem de famílias proprietárias de imóveis é mais elevada*²⁶¹. Como consequência do aumento de habitação própria houve também um aumento da dívida dos contribuintes proprietários em 46 %, sendo *que no total dessa dívida as hipotecas da residência principal, ou seja, empréstimos cuja garantia era a habitação própria tinham um peso superior a 80 %*²⁶² ficando caracterizado por ser o tipo de passivo mais frequente e a de valor mais elevado.

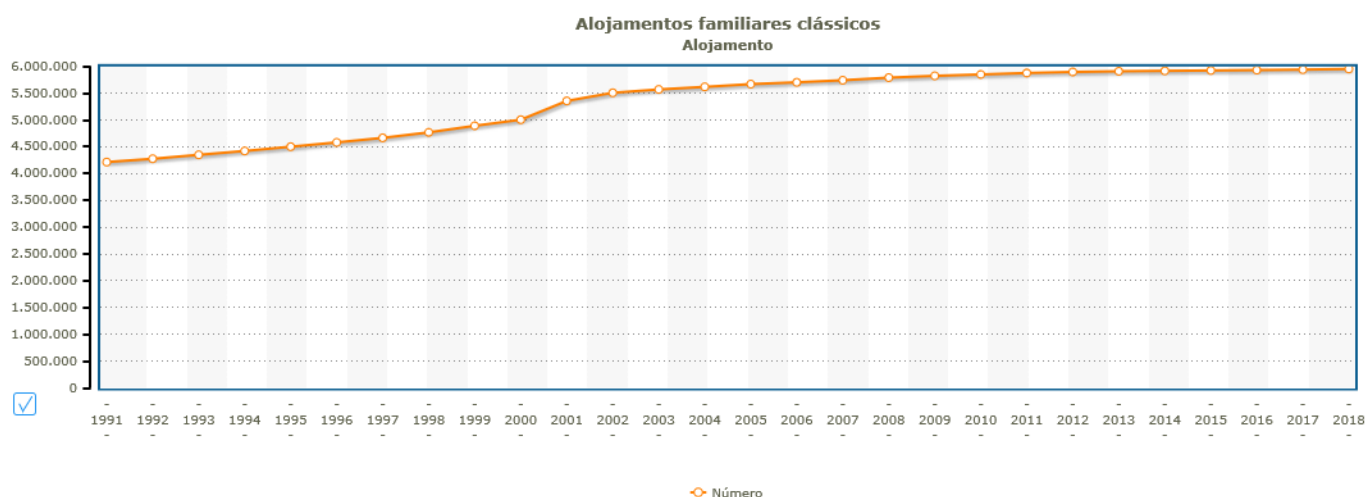
De acordo com o gráfico infra é possível verificar a evolução dos alojamentos familiares desde 1991 a 2018, havendo um acréscimo habitacional de 1.738,007 unidades de alojamento familiar²⁶³.

²⁶⁰ Sónia Costa e outros, *Inquérito à Situação Financeira das Famílias resultados de 2017 e comparação com as edições anteriores*, Banco de Portugal, p. 30, consultável em <https://www.bportugal.pt/page/inquerito-situacao-financeira-das-familias?mlid=4296> (consult. 20.06.2020)

²⁶¹ Sónia Costa e outros, *Inquérito à Situação ..., cit.*, pp.37 e 38

²⁶² Sónia Costa e outros, *Inquérito à Situação ..., cit.*, p. 42

²⁶³ *Alojamentos familiares clássicos*, PORDATA, consultável em <https://www.pordata.pt/Portugal/Alojamentos+familiares+cl%C3%A1ssicos-637> (consult. 20.06.2020)



Não se discordando do simbolismo de riqueza que o património simboliza, apraz um ceticismo à sua consideração reveladora da capacidade de pagar atendendo à sua carência de tradução monetária. Assim, estar a onerar um bem próprio, adquirido por capitais próprios ou de terceiros, que é maioritariamente alvo de pagamentos prestacionais mensais, com valores tributários desproporcionais para o rendimento pessoal e efetivo são efeitos que poderão ser considerados nocivos para o aforro pessoal e familiar.

É nesta perspetiva que temos vindo a defender que a capacidade contributiva não dever ter, por definição, apenas a riqueza patrimonial existente na esfera jurídica do contribuinte, devendo ser contrabalançada pela real capacidade financeira para fazer face ao tributo.

Nestes termos, o valor do património unicamente considerado não é índice seguro da capacidade contributiva, uma vez que a análise da real capacidade contributiva pressupõe a consideração de fatores como a idade, a saúde, o estado civil e encargos familiares, circunstâncias que não são tidas em conta na generalidade da tributação do património apesar de se consubstanciarem como realidades suscetíveis de diminuir a liquidez para efeitos de pagamento de imposto.

Assim, para frutos de realização do princípio norteador do sistema tributário deveria ser abandonado o conceito de imposto real sobre o património imobiliário devendo optar-se pela criação de um imposto *in between* onde o critério de tributação não se cinge ao valor patrimonial apurado dos imóveis.

Nas palavras de Hugo Flores Silva *dando por adquirida a vigência do princípio da capacidade contributiva não nos resta senão admitir que as ablações patrimoniais*

*induzidas na esfera jurídica dos sujeitos em que se materializam os impostos , deverão ser norteadas no sentido de atingirem a real capacidade desses sujeitos para as suportar.*²⁶⁴

É nesta falta de coordenação entre o rendimento e valor patrimonial que surge o direito à habitação como sendo um direito social constitucionalmente consagrado que se vê atingido por uma tributação desmesurada.

Acentua-se, assim, um caminho para o confisco, para um tanger com o direito à habitação condiga e para a errada ideologia *de quem só tem quem pode ter!* Nas palavras de Medina Carreira os impostos começaram a ser tributados por razões financeiras, *sem atingir objetivos de justiça nas tributações do património, os impostos começaram a ser irracionais e fatores ponderosos de iniquidades.*²⁶⁵

1. O que é o confisco?

1.1 A base: Noção da expropriação por utilidade Pública

Como base conceitual da ideia de confisco encontramos o preceito normativo-constitucional da expropriação por utilidade pública que vem limitar o direito de propriedade privada no que toca à sua livre disponibilidade, sendo que a ideia expropriativa surge como elemento que, embora permitido, é de carácter excecional.

Para efeitos da sua consagração exige-se que a expropriação tenha de ser legalmente fundamentada carecendo de um justo pagamento a título indemnizatório²⁶⁶, entendendo-se por justa indemnização não a compensação que visa do benefício alcançado pela entidade expropriante *mas sim o ressarcimento do prejuízo que para o expropriado advém da expropriação, correspondente ao valor real e corrente do bem de acordo com o seu destino efetivo ou possível numa utilização económica normal, à data da publicação da declaração de utilidade pública, tendo em consideração as circunstâncias e condições de facto existentes naquela data.*²⁶⁷ De acordo com Celso

²⁶⁴ Hugo Flores da Silva, *Privatização do...*, cit., pp.252 e 253

²⁶⁵ Medina Carreira, “Conceito de Património: Visão Tributária”, *Fisco*, janeiro 2002, Ano XIII, n.º 101/102, p. 55

²⁶⁶ CFR. art.º 62.º da CRP

²⁶⁷ CFR. art.º 23.º, n.º 1 da Lei n.º 168/99

Manuel Lima Torres, a compensação tem como fim a *reintegração do património do expropriado na medida em que lhe foi coercivamente retirado ou diminuído*.²⁶⁸

Sandra Passinhas vem afirmar que a estrutura clássica de expropriação através do preenchimento de critérios como a existência de um ato administrativo legalmente autorizado, a necessidade de objetivar um fim público e a necessidade de extinção do direito de propriedade sobre o bem expropriado em prol do benefício público.²⁶⁹

Segundo Marcelo Caetano, e também numa noção clássica, a expropriação por utilidade pública pode definir-se como uma *relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens imóveis com um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjetivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória*.²⁷⁰

Assim, a expropriação não é mais do que *um ato de autoridade que tem como efeito típico a privação e a transferência da propriedade em proveito de um terceiro beneficiário*, consubstanciando-se numa das maiores restrições constitucionais ao direito de propriedade.²⁷¹ Esta privação de bens da tutela privada é praticada pela Administração com o único objetivo de atingir um fim de utilidade pública, havendo assim uma sobreposição da *salus populi*, que se caracteriza pelo poder através do qual a sociedade se reserva a limitar o direito de propriedade.²⁷²

Contudo, refira-se, esta prática expropriativa encontra-se igualmente sujeita aos princípios norteadores *da legalidade, justiça, igualdade, proporcionalidade, imparcialidade e boa fé*.²⁷³

A este propósito, e a título de mera curiosidade, veio o Tribunal Constitucional declarar a norma à data existente no artigo 30º do no Código de Expropriações como inconstitucional considerando que previa que o valor dos terrenos situados em zona diferenciada do aglomerado urbano, que pelas suas condições fossem insuscetíveis de

²⁶⁸ Celso Manuel Lima Torres, “Expropriação Por Utilidade Pública (Direitos do Expropriado)”, *Revista da Ordem dos Advogados*, p233, consultável em <https://portal.oa.pt/ut/%7Bb81cefdb-c163-4e80-872d-de3908cff604%7D.pdf> (consult. 09.07.2020)

²⁶⁹ Sandra Passinhas, *Propriedade e Personalidade no Direito Civil Português*, Coimbra, Almedina, 2017, p.169

²⁷⁰ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9ª ed., Coimbra, Almedina, 1970, p.1020

²⁷¹ Alfredo Teixeira, “Expropriação por Utilidade Pública”, *Direito e Cidadania*, Ano I, julho – outubro 1997, n.º 1, p. 150

²⁷² Celso Manuel Lima Torres, “Expropriação Por...”, *cit.*, p.233

²⁷³ CFR. art.º 2.º da Lei n.º 168/99

rendimento como prédios rústicos, não poderia exceder o valor correspondente aos terrenos de médio rendimento da mesma zona ou região. A inconstitucionalidade foi determinada em razão de se encontrar em violação dos princípios materiais da igualdade e da proporcionalidade, uma vez que *impunha que os terrenos situados fora de aglomerados urbanos fosse calculado em função do seu rendimento efetivo e possível dos mesmos, atendendo exclusivamente ao seu destino como prédio rústico, e só permitindo que se tomem em conta certas circunstâncias objetivas, suscetíveis de influírem no seu valor desde que respeitem unicamente aquele destino.*²⁷⁴

Claramente, a norma mencionada não assegurava uma adequada restauração da lesão patrimonial sofrida pelos expropriados, acabando por determinar para estes uma desigualdade de tratamento ao impor uma onerosidade forçada e acrescida sem a tutela dos princípios mencionados.

1.2 A ideia de sanção

O confisco é um tipo de sanção pecuniária que se encontra prevista no nosso sistema penal, sendo considerado abrangido pelas sanções de cariz económico, conforme determinado no Decreto-Lei 48/95²⁷⁵ surgindo, assim, no sistema jurídico português como uma sanção pecuniária traduzida no pagamento ao Estado de uma quantia monetária, consistindo numa forma de privação do condenado da posse de bens que tenham uma ligação com o crime ou crimes imputados. O confisco, ou também considerado *perda de bens*, é decretado pelo Estado no exercício do *jus imperi*, *transferindo* os bens ou valores confiscados para o seu domínio eliminando qualquer tipo de tutela jurídica da posição do anterior proprietário.

A figura do confisco vai subdividir-se em duas categorias: *o confisco especial, que incide sobre determinados bens em concreto que têm uma conexão com o ilícito, e o*

²⁷⁴ Ac. TC. n.º 52/90 de 30/03/1990 – Proc. n.º 173/89 (Mário de Brito), consultável em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/333079/details/maximized?emissor=Tribunal+Constitucional&perPage=50&types=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar>

²⁷⁵ CFR. artigo 109.º, n.º1, ao estabelecer que *são declarados perdidos a favor do Estado os instrumentos de facto ilícito típico, quando, pela sua natureza ou pelas circunstâncias do caso, puserem em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem públicas, ou oferecerem sério risco de ser utilizados para o cometimento de novos factos ilícitos típicos, considerando-se instrumentos de facto ilícito típico todos os objetos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir para a sua prática, acrescentando o seu número 2, que os instrumentos referidos no n.º 1 não puderem ser apropriados em espécie, a perda pode ser substituída pelo pagamento ao Estado do respetivo valor, podendo essa substituição operar a todo o tempo, mesmo em fase executiva(...)*

*confisco geral, também denominado pela doutrina como confisco alargado, que visa todo o património do arguido ou uma parte determinada do mesmo.*²⁷⁶

1.3 O princípio geral da proibição do confisco no sistema fiscal português

Pois bem, analisadas as duas figuras com carácter expropriativo no direito português, cumpre fazer agora menção a um dos princípios tabulares do direito fiscal, isto é, o princípio da proibição do confisco.

Esta proibição encontra-se fundamentada pelos princípios gerais já referidos, nomeadamente, o *princípio da justiça tributária, princípio da igualdade e princípio da capacidade contributiva*.

A justiça fiscal comporta, desde logo, um conjunto de princípios materiais entre os quais se encontra a proibição do excesso, a proteção da confiança e a igualdade na sua tripla vertente, isto é, *igualdade na criação e na aplicação do direito, igualdade de oportunidades e igualdade perante os encargos públicos*.²⁷⁷

Nos termos do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 644/94, o âmbito de proteção do princípio consagrado no artigo 13º da CRP abrange na nossa ordem constitucional diversas dimensões: *a proibição do arbítrio, sendo inadmissíveis, quer diferenciações de tratamento sem qualquer justificação razoável, de acordo com os critérios de valor objetivos, constitucionalmente relevantes, quer a identidade de tratamento para situações manifestamente desiguais; proibição de discriminação não sendo legítimas quaisquer diferenciações de tratamento entre os cidadãos baseados em categorias meramente subjetivas ou em razão dessas categorias*.²⁷⁸ De acordo com o referido tribunal o cerne da questão prende-se em saber se, ao estabelecer a desigualdade de tratamento em causa o legislador respeitou os limites à sua liberdade conformadora ou constitutiva, se essa desigualdade se revela como discriminatória ou arbitrária por desprovida de fundamento racional(...), atenta a natureza, a

²⁷⁶ Manuel Picão Minas, *O confisco alargado no ordenamento jurídico português*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2017 p. 4, consultável em <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/22846/1/0%20confisco%20no%20ordenamento%20jur%C3%AAdico%20portugu%C3%AAs.pdf> (consult. 09.07.2020)

²⁷⁷ Clotilde Celorico Palma, “Tributos e Confisco – Algumas Reflexões”, *Revista de Finanças Públicas E Direito Fiscal*, n.º 3, outono, Ano 5, p. 116

²⁷⁸ Ac. TC. n.º 644/94 de 21/06/2000 – Proc. n.º 267/93 (Antero Alves Monteiro Dinis e outros), consultável em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940644.html>

*especificidade da situação e os efeitos tidos em vista e, logo o objetivo do legislador e bem assim , o conjunto de valores e fins constitucionais.*²⁷⁹

Nestes termos, com a égide plasmada, vem-se proibir o confisco a nível tributário, uma vez que claramente, e nos termos já definidos, tal reconduziria a uma colocação impositiva de um contribuinte em situação inferior a outro sendo que se encontravam no mesmo patamar do ponto de vista fiscal.

De acordo com Reinaldo Pizoli para avaliar o nível confiscatório temos de verificar, no caso concreto, o nível e a dimensão do tributo para se averiguar o grau de afectibilidade induzido na propriedade do sujeito.²⁸⁰

Também fundamentador do princípio geral do não confisco, temos o princípio da capacidade contributiva que, conforme mencionado, prevê que não pode haver oneração tributária para além da capacidade económica revelada. Neste sentido veio Sérgio Vasques *determinar que o imposto só deve começar onde comece a força económica , operando a capacidade contributiva como pressuposto da tributação , e deve terminar ai onde essa força económica termine também, operando a capacidade contributiva como seu limite (...) o imposto deve ainda possuir uma estrutura tal que reflita cabalmente as condições de vida do contribuinte e da sua família , podendo dizer-se que , enquanto critério da igualdade tributária , o principio se traduz numa exigência de personalização do imposto*²⁸¹.

Ora, de facto, no caso de o tributo não refletir a verdadeira capacidade económica poderá incorrer num efeito confiscatório imposto, atendendo à ausência de liquidez para fazer face ao tributo.

Assim, vêm os princípios da proporcionalidade, da adequação e da razoabilidade impor ao legislador fiscal português um dever geral de conservação patrimonial do contribuinte de modo a não inferir numa situação penalizadora proibida no nosso sistema fiscal. Neste contexto, devemos atender a critérios aludidos onde se intima a uma ponderação das exigências impostas ao contribuinte e o pressuposto económico considerado pelo legislador não sendo permitido ao poder público agir imoderadamente exigindo do poder legislativo uma *conduta marcada pelo equilíbrio , pela moderação e*

²⁷⁹ Ac. TC n.º 319/2000 de 21/06/2000– Proc. n.º 521/ 99 (Maria dos Prazeres Pizarro Beleza e outros), consultável em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20000319.html>

²⁸⁰ Reinaldo Pizolio, *Competência tributária...*, cit., p.115

²⁸¹ Sérgio Vasques, *Manual de Direito...*, cit., p.253

*pela medida , na quantificação dos tributos , tudo tendo em vista um direito tributário justo.*²⁸²

Define-se por excesso tudo o que não é adequado aos fins cuja consecução é proposta ou *tudo o que não é necessário para atingir os mesmos fins*, estando assim num sistema proporcional quando as *vantagens são maiores que as desvantagens daí decorrentes, bem como a inexistência de outro meio mais apto ou menos oneroso.*²⁸³

Evidentemente, é de admitir que o tributo e o direito de propriedade tenham de se encontrar numa relação harmoniosa de modo a não entrar nos termos ilegais da diminuição injustificada do património do contribuinte, pelo que os impostos podem ser incompatíveis com o direito de propriedade quando constituam um encargo excessivo para o contribuinte prejudicando o nível patrimonial do mesmo através da aplicação de um *imposto sufocante*²⁸⁴ que tenderá a forçar a alienação patrimonial por parte do sujeito passivo ou incentivar a execução patrimonial do mesmo por parte do Estado.

1.4 Quais as grandes diferenças entre uma expropriação por utilidade pública, uma sanção confiscatória e um princípio geral tributário do não confisco?

Desde já, diferentemente da expropriação por utilidade pública , o confisco não pressupõe a atribuição de indemnização pela perda, ocorrendo assim quando há um aglutinar ,total ou substancial, da propriedade privada do contribuinte por parte do Estado sem que haja uma correspondente compensação, aglutinar esse que é realizado através do esgotamento da riqueza tributável, entrando em correspondência com a definição etimológica do *conceito confiscar, como um ato de perder a propriedade em prol do fisco.*²⁸⁵

Aparentemente não parece haver grandes diferenças entre ambos uma vez que estes assentam numa *privação da propriedade* sendo que, no caso do confisco, é atingida pela tributação que tem, contudo, a finalidade do bem comum. Em similitude

²⁸² Roque António Carrazza, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 22.ª ed, São Paulo, Malheiros editores, 2006, p. 100

²⁸³ Clotilde Celorico Palma, “Tributos e Confisco..., *cit.*”, p. 125

²⁸⁴ Clotilde Palma, *idem*, p. 126

²⁸⁵ Fabio Brun Goldschmidt, *O princípio do não-confisco no direito tributário*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003, p.44

estes dois conceitos também apresentam o seu carácter impositivo pois a expropriação não pode ser contestada pelo proprietário nem o imposto pode deixar de existir como *preço por uma civilização*.

Assim a diferença assenta somente no carácter de justiça, enquanto a expropriação lhe faz corresponder uma contrapartida justa no confisco há uma mera eliminação ou redução relevante da propriedade sem que haja direito a qualquer quantia indemnizatória. Mais acresce que são dotados de uma distinção de legitimidade na medida em que o confisco se encontra fiscalmente proibido por colocar em causa de forma injustificada e desproporcional o direito à propriedade assumindo um carácter sancionatório, ao invés da expropriação que, sendo necessária, não pode ser vista como violação a este direito mas sim como um limite legítimo ao abrigo do artigo 217º do CC.

A nível do confisco, como sanção, cumpre esclarecer que ao sistema fiscal não incumbe uma função penalizadora podendo somente aferir da extra fiscalidade para efeitos de incentivo, ou desincentivo, a certas práticas comportamentais. Nestes termos, o confisco associado a uma ideia de penalização, por via da aniquilação proprietária, torna-o numa prática veemente ilícita desde logo porque, se enveredarmos por esta ideia penalizadora, não é concebida ao imposto um cariz sancionatório e segundo porque a propriedade é um bem constitucionalmente protegido sendo a sua eliminação desincentivada.

Conclui-se que só um imposto que conduza à *exclusão das exigências da determinabilidade que desemboquem seja em soluções impossíveis de levar à prática (...) seja em soluções economicamente insuportáveis*²⁸⁶ e que respeite o princípio geral da capacidade contributiva, excluindo qualquer ablação do património por se tributar para além da capacidade económica, é que pode ser considerado como imposto eficiente, eficaz e dotado de razoabilidade prática sendo, por isso, improcedente a criação de taxas desproporcionais e desajustadas aptas a consumir o *rendimento e a propriedade com tamanha intensidade que os proprietários tendem a desfazer-se dos seus bens, impedindo o desenvolvimento económico da atividade do contribuinte, a sua capacidade de permanecer no mercado ou mesmo, a sua normal, sobrevivência*.²⁸⁷

²⁸⁶ Casalta Nabais, *Direito Fiscal*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2012, pp. 146 e 147

²⁸⁷ Clotilde Celorico Palma, “Tributos e Confisco...”, *cit.*, p. 127

Esta desapropriação imposta, *conduziria a um desgaste patrimonial e à depauperação da atividade económica do contribuinte*, impedindo o crescimento e preservação dos factos originadores da tributação.²⁸⁸ Este fator pode ser economicamente demonstrado através da *curva de Laffer* ao ilustrar que a tributação é rentável até atingir um determinado limite a partir do qual se começara a sentir uma diminuição da atividade económica, seja pelos motivos ilícitos ou por motivos de insustentabilidade financeira que originem falências ou decadências empresariais e pessoais.

Ademais, é nesta despersonalização da tributação da propriedade, em particular da habitação, que faz incorrer num potencial efeito confiscatório, tendo em conta que um tributo que desconsidere a real capacidade de pagar, que se traduz na disponibilidade económica imediata para o efeito, pode culminar na eliminação da base tributária, o património e, em específico, o património imobiliário.

Assim, nas palavras de Clotilde Palma, constituindo o imposto uma limitação ao direito de propriedade, a proibição do confisco representa não só a proteção da pessoa humana diretamente como, igualmente, a proteção do direito de propriedade entendido em sentido amplo.²⁸⁹

B - O direito à habitação como um direito fundamental no desenvolvimento do indivíduo

A habitação é um dos supra direitos sociais que coexistem nos diversos institutos jurídico-constitucionais pelo mundo.

Desde logo, e do ponto de vista mundial, a *casa* encontra proteção na Carta dos Direitos Fundamentais ao prever que *toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.*²⁹⁰

²⁸⁸ Clotilde Palma, *idem*, p. 129

²⁸⁹ Clotilde Celorico Palma, “Tributos e Confisco...”, *cit.*, p. 129

²⁹⁰ CFR. art.º 25.º, n.º 1 da Carta dos Direitos Fundamentais

A nível europeu, é de salientar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ao determinar que *a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais.*²⁹¹

Em termos nacionais, encontra-se previsto no artigo 65º da Constituição da República Portuguesa, titulado por *habitação e urbanismo*, que *todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar* sendo este dever de garante incumbido ao Estado.²⁹²

Efetivamente, é ponto assente na doutrina que a habitação é um elemento básico de vivência do Homem sendo que, para tal, deverá ser detentor de condições bastantes para aferir da sua dignidade enquanto pessoa, isto é, a sua *condignidade existencial de garantia jusfundamental*²⁹³.

A dignidade no direito de habitação pressupõe o preenchimento de condições de habitabilidade adequadas ao proprietário e ao seu agregado familiar que poderá ver-se prejudicado pela diminuição do rendimento disponível pelo seu titular.

Assim, podemos considerar que a dignidade da pessoa humana, no seu preenchimento conceitual e material, abrange o direito de propriedade com uma dimensão especial sobre o direito à habitação, sendo dois princípios interdependentes entre si dado que a ausência de um prejudica o bom cumprimento do outro. Pelo dito, o direito à habitação deve ser considerado como um dos elementos mínimos a preencher para aferir do cumprimento do mínimo de existência condigna, de acordo com António Martins, *no fundo trata-se de entender a habitação com o seu valor de bem primário e essencial à vida humana.*²⁹⁴

²⁹¹ CFR. art.º 34.º, n.º3 da Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia

²⁹² Prevê o artigo 65.º, n.º 2 da CRP como função estadual de garante ao direito à habitação *programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.*

²⁹³ Sandra Passinhas, *Propriedade e Personalidade...*, cit., p.48

²⁹⁴ António Martins, "A Proteção Da Casa de Morada de Família, *Julgar*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, n.º 23, p. 33

HEGEL chegou mesmo considerar que a pessoa só se completa enquanto individuo através do exercício do direito de propriedade, sendo a propriedade um direito essencial para a liberdade do homem, ao afirmar que *alguma coisa há que o eu tem submetido ao seu poder exterior. Isso constitui posse; e o que constitui o interesse particular dela reside nisso de o eu se apoderar de alguma coisa para a satisfação das suas exigências, dos desejos e dos seus livres arbítrios.*²⁹⁵

Nas considerações de Maria Lúcia Amaral, a *proteção do ter surge como uma coisa fundamental porque a Constituição reconhece que ela é condição necessária da realização do próprio ser, daquele mesmo ser que se cumpre através do livre desenvolvimento da personalidade e daquele mesmo ser que exige o reconhecimento das liberdades pessoais e das liberdades de participação política.*²⁹⁶

O direito ao livre desenvolvimento da personalidade é um dos direitos fundamentais com maior discricionariedade pessoal porquanto, num Estado democrático, não pode ser criado um *homem modelo* na condução da sua vida privada. Nesta subjetividade correlaciona-se a própria definição do conceito ao assumir-se como *caráter ou qualidades próprias da pessoa; individualmente consciente.*²⁹⁷

É nesta conexão entre a propriedade e o desenvolvimento do Homem que podemos concluir que o individuo consegue desenvolver a sua personalidade revelada pelo acréscimo de direitos de ação que o próprio direito assume na sua definição, tal foi o sentido do Acórdão do Tribunal Constitucional, em 1997, ao determinar que a *realização do direito à habitação, ao menos num grau mínimo, impõe-na a natureza própria desse direito: ele é, de facto, uma exigência da dignidade da pessoa humana, daquilo que a pessoa ontologicamente é: um ser livre, com direito a viver com dignidade (...).*²⁹⁸

De acordo com Nuno Cid a *habitação humana é aquele espaço fechado a estranhos, onde, recatadamente e livremente, se desenvolve toda uma série de condutas e procedimentos característicos da vida privada.*²⁹⁹

Prevê o artigo 62 ° da CRP que *a todos é garantido o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição,*

²⁹⁵ Sandra Passinhas, *Propriedade e Personalidade...*, cit., p.21

²⁹⁶ Sandra Passinhas, *idem*, pp. 212 e 213

²⁹⁷ Priberam, consultável em <https://dicionario.priberam.org/personalidade> (consult. 02.06.2020)

²⁹⁸ Ac. TC n.º 496/07 de 02/07/1997-Proc. n.º 306/97 (Guilherme da Fonseca), consultável em http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_actc.php?ano_actc=1997&numero_actc=496

²⁹⁹ Nuno de Salter Cid, *A proteção da casa de morada de família no direito português*, Coimbra, Almedina, 1996, p.9

visionando-se em legislação infraconstitucional que o *proprietário goza de modo pleno exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem.*³⁰⁰

Há assim uma tutela de uma liberdade geral de ação com origem na liberdade pessoal dentro do âmbito patrimonial que permite o *reconhecimento de direitos de utilização, de decisão e de domínio bem como a tutela de um espaço de personalidade conferido pelos próprios bens e que constituem uma reserva essencial do seu titular, através do reconhecimento de direitos de exclusão e de reserva, possibilitando-lhe uma conformação da vida estribada numa responsabilidade pessoal.*³⁰¹

Enquanto posição jurídico - subjetiva, a titularidade privada conferida pelo direito sobre um bem determinado a um particular permite ao direito patrimonial privado uma equiparação ao direito de liberdade e de defesa assumindo uma natureza análoga aos direitos liberdades e garantias.

É neste desenvolvimento de personalidade que se desenvolve a liberdade necessária à *auto conformação da identidade, da integridade e conduta do indivíduo*³⁰², apresentando-se a propriedade como uma manifestação de espaço de autonomia e da liberdade da pessoa assumindo, nestes termos, também um valor imaterial.

Era esta visão da essencialidade da propriedade na esfera patrimonial do homem que trouxe Manoel de Oliveira a considerar que a *casa é o segundo corpo do Homem, um refúgio divino.*³⁰³

O ser humano é uma entidade dialética composta pelo Homem pessoal e pelo Homem social, sendo a casa o seu primeiro suporte físico, assumindo a habitação um valor extrapatrimonial, por consistir num elemento fundamental na definição de família, definida pelos laços interconexionais estabelecidos entre as diversas pessoas uma vez que a mesma só se realiza ou, até mesmo, concretiza se possuir um espaço próprio e pessoal, permitindo um *contexto vivencial mais estruturante.*³⁰⁴

De acordo com Gomes Canotilho, ao dar enfoque ao arrendamento, vem firmar que o direito à habitação inclui o direito à segurança na mesma, salvaguardando as garantias legais adquiridas, pelo que se deve ter por inconstitucional a submissão do

³⁰⁰ CFR. art.º 1305 do CC

³⁰¹ Sandra Passinhas, *Propriedade e Personalidade*..., cit., p.214

³⁰² Sandra Passinhas, *idem*, p.221

³⁰³ Madalena Sofia Paumier- Bianco, *Família e Imposto*..., cit., p. 7

³⁰⁴ Madalena Sofia Paumier- Bianco, *idem*, p. 8

arrendamento, das rendas e dos despejos à liberdade contratual uma vez que *o direito à habitação prevalece sobre o direito de uso e disposição da propriedade privada*.³⁰⁵

Estando perante um direito social protegido veio o Tribunal Constitucional considerar que o direito a ter uma *morada condigna* se assume como um direito de prestação que implica *determinadas ações ou prestações do Estado*³⁰⁶, cujo conteúdo *pressupõe uma tarefa de concretização e mediação do legislador ordinário*, justificando a legítima reivindicação do cidadão a determinadas prestações.

Assim sendo, os direitos sociais têm como fundamento a proteção de bens de natureza económica, social, ambiental e cultural, visando garantir ao cidadão elementos que se consubstanciam como inerentes à garantia da nossa dignidade, de acordo com Jorge Reis Novais, são bens *indispensáveis a uma vida digna com a particularidade de se tratarem de bens escassos, custosos, a que os indivíduos só conseguem aceder se dispuserem, eles próprios, por si, ou pelas instituições em que se integrem, de suficientes recursos financeiros ou se, para o efeito, obtiverem ajuda ou as correspondentes prestações por parte do Estado*.³⁰⁷

É, nestes termos, que podemos definir o direito à habitação já que, caso os cidadãos não disponham de possibilidades próprias para garantir o acesso à mesma, impõe-se ao Estado um dever de conduta ou de garantia. Assim, existe, do ponto de vista do Estado Social, um dever de abstenção na medida em que qualquer intervenção pública não pode pôr em causa o direito garantido e um dever de ação no sentido em que, no caso de impossibilidade pessoal na concretização do direito, deverá o Estado assumir a função de garante. Neste contexto, o direito a uma existência condigna é também *concretizado numa eventual pretensão e obter uma subvenção por parte do Estado quando o individuo se encontre numa situação de carência absoluta, tem claramente uma natureza social*.³⁰⁸ Contudo, não podemos afirmar que a garantia a estes direitos seja uniformemente concebida uma vez que tudo depende da capacidade de financiamento do Estado, a chamada *reserva do possível*. Neste sentido vem Vieira de Andrade reputar os direitos sociais como direitos específicos e não apreciados como

³⁰⁵ J. Pinto Furtado, “Valor e eficiência do direito à habitação à luz da análise económica do direito”, *O Direito*, ano 124.º, outubro-dezembro 1992, p. 534

³⁰⁶ Ac. TC n.º 92-130-2 de 01/04/1992 – Proc. n.º 90-0104 (Alves Correia), consultável em <http://www.dgsi.pt/atco1.nsf/904714e45043f49b802565fa004a5fd7/80579f53f7ed1aa48025682d00640f60?OpenDocument>

³⁰⁷ Jorge Reis Novais, *Direitos Sociais...*, cit., p. 51

³⁰⁸ *Idem*, p. 59

direitos de todas as pessoas, mas sim das que mais necessitam.³⁰⁹ Completando, Valéria Rodinéia Zanette define o direito à habitação como um *direito de procurar pelos próprios meios , de não ser arbitrariamente privado ou mesmo de exigir medidas e prestações estatais no auxílio de obter para si e para a sua família uma habitação com dimensões adequadas que garanta aos seus moradores a privacidade e tranquilidade , com acesso ao trabalho, escola e lazer , assim como aos equipamentos comunitários e urbanos , ao transporte e demais serviços públicos cujo objetivo é garantir o atendimento às necessidades da população , mediante uma gestão democrática e desenvolvimento sustentável.*³¹⁰

A casa assume-se assim como um espaço de segurança, privacidade e de liberdade, enquanto desempenha uma função de abrigo e de elemento protetor do crescimento e desenvolvimento da personalidade individual.³¹¹

Ainda no âmbito do dever de garante do Estado vem LOCKE, em defesa do conceito de propriedade, determinar que o *poder político existe na ordem jurídica interna para regular e preservar a propriedade por meio da adequada legislação,*³¹² provisionando a necessidade de preenchimento de três critérios, em primeiro lugar, o poder legislativo não pode ser arbitrário, em segundo , este poder não deve agir por decisões individuais tomadas casualmente mas sim por meio de legislação adequada aplicada pelo poder jurisdicional e, por fim, considera que esta faculdade está inibida de tirar ao homem a sua propriedade sem o consentimento do próprio.³¹³

Conforme já referido, para efeitos de realização pessoal o individuo carece da presença de uma habitação condigna que possa preencher o princípio base constitucional do mínimo de existência, para o efeito deverá a habitação preencher os seguintes critérios como os de *segurança legal da posse*, através da adoção de medidas que possam prejudicar o uso e fruição da habitação, disponibilidade de *serviços, materiais e infraestruturas essenciais à saúde , segurança e conforto, custo acessível ,* competindo ao Estado garantir o acesso habitacional pelos mais diversos estratos sociais, condições de *habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação.*³¹⁴

³⁰⁹ *Idem*, p. 198

³¹⁰ Valéria Rodinéia Zanette, *O direito humano a uma habitação condigna*, Dissertação mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007, p. 58

³¹¹ Sandra Passinhas, *Propriedade e Personalidade...*, cit., p.116

³¹² Diogo Freitas do Amaral, “Nota Sobre o Conceito de Propriedade em Locke”, in *António Menezes Cordeiro, Luís Menezes Leitão e Januário da Costa Gomes (Orgs.), Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*, Vol.I, Coimbra, Almedina, 2002, p. 796

³¹³ *Ibidem*

³¹⁴ Valéria Rodinéia Zanette, *O direito humano a...*, cit., pp 50 a 62

Como exposto, o respeito pelo direito a uma habitação e à propriedade privada são realidades com elevada relevância no contexto pessoal e comunitário do indivíduo, competindo ao Estado permitir à generalidade da população o acesso e permanência a estes supra direitos.

Assim, uma das formas aptas a garantir o respeito pelo direito mencionado é através de uma tributação adequada à capacidade económica e de liquidez que o sujeito passivo de imposto apresenta.

Neste sentido, uma oneração tributária sobre o ramo imobiliário nos termos atualmente considerados pode vislumbrar-se como uma ingerência negativa no direito à habitação, e consequentemente, no respeito pelo mínimo de existência.

Entenda-se que não se pretende um entendimento extremista da possibilidade de um Estado, através da oneração tributária, retirar da esfera jurídica do sujeito passivo o prédio com fins habitacionais, o que se pretende ilustrar é que, efetivamente, uma tributação predominantemente real sobre os imóveis, em particular os destinados à habitação, vai incidir negativamente nos direitos formulados, ao poder constituir um ónus financeiro excessivo para o sujeito passivo de forma a garantir as suas condições de habitabilidade, criando um atrofio económico no exercício de um direito fundamental constituído.

Pelo afirmado, torna-se interessante perspetivar que, para além da lei fundamental, existem diversos diplomas legislativos que preveem a proteção da casa de morada de família o que comprova a essencialidade de abonador que o sistema jurídico nacional apresenta.

C) As fugas legais da proteção da habitação própria e permanente no ordenamento jurídico português.

1- No direito civil

Iniciando com o Código Civil, verifica-se, desde logo, no seu artigo 1682º- A a relevância de proteção da habitação ao prever, no seu número 2, que *a alienação, oneração, arrendamento ou constituição de outros direitos pessoais de gozo sobre a casa de morada da família carece sempre do consentimento de ambos os cônjuges.*

Daqui é possível perceber o especial interesse concedido à casa de morada de família na medida em que, mesmo em caso de existência do regime de separação de bens, se determina a obrigatoriedade do consentimento do cônjuge não proprietário, apesar de o regime em apreço se caracterizar por *conservar em cada um dos cônjuges os domínio e fruição dos bens que lhe pertencem.*³¹⁵

Aliás, refira-se, a existência de habitação comum pode ser mesmo considerada uma característica necessária à permanência da existência do contrato de casamento, conforme evidenciado pelos artigos 1671 ° e 1672º do CC, ao dispor que *os cônjuges estão reciprocamente vinculados pelos deveres de respeito, fidelidade, coabitação, cooperação e assistência*, resultando daqui a coabitação como critério de preenchimento obrigatório para a definição da relação contratual. Assim, o cumprimento do dever de *coabitação integra a necessidade não só da existência de uma residência de família, como impõe aos cônjuges que a escolha dessa residência seja feita de comum acordo.*³¹⁶

2- O Crédito Hipotecário

³¹⁵ CFR. art.º 1735.º do CC

³¹⁶ Madalena Sofia Paumier- Bianco, *Família e Imposto...*, cit., p.22

2.1 - A Lei 57/2012³¹⁷

A nível do crédito hipotecário foi, em 2012, aprovada a Lei 57/2012, de 9 de novembro, originada por um contexto de recessão económica que conduziu ao elevado incumprimento dos contratos de mútuo bancários tendentes à aquisição de habitação própria e permanente.

Portanto, assumindo um carácter de regime temporário, veio no seu artigo 1.º estabelecer a criação de um *regime extraordinário de proteção dos Devedores de crédito à habitação que se encontrem em situação económica muito difícil*, tendo como âmbito de aplicação, conforme previsto no artigo n.º 2, as situações de *incumprimento de contratos de mútuo celebrados no âmbito do sistema de concessão de crédito à habitação destinado à aquisição, conservação e beneficiação de habitação própria e permanente*.

Embora tenha sido um reflexo de preocupação social com a proteção da casa de morada de família facto é que findou a sua vigência a 31 de dezembro de 2015, pelo que não se tem mais por aplicável.

2.2 - O Decreto-Lei n.º 227/2012³¹⁸

O diploma em apreço visava, entre outros, regular os sistemas de resolução extrajudicial *das situações de incumprimento das obrigações de reembolso do capital ou pagamento dos juros remuneratórios*³¹⁹ por parte dos clientes bancários respeitantes, nomeadamente, *a créditos para aquisição, construção, e realização de obras em habitação própria e permanente*,³²⁰ provisionando pela obrigatoriedade das instituições bancárias fazerem uma boa gestão do incumprimento contratual através da adoção de mecanismos que visem evitar a resolução do contrato, baseada em incumprimento, causado pelas dificuldades económicas do mutuário.

2.2 - A Lei 58/2012³²¹

³¹⁷ Consultável em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/191991/details/maximized>

³¹⁸ Consultável em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1821&tabela=leis

³¹⁹ CFR. art.º 1.º, n.º 1, alínea b) do Decreto -Lei n.º 227/2012 de 25 de outubro

³²⁰ CFR. art.º 2., n.º 1, alínea a) do Decreto -Lei n.º 227/2012 de 25 de outubro

³²¹ Consultável em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/191990/details/maximized>

Aqui vem-se criar um *regime extraordinário de proteção de devedores de crédito à habitação em situação económica muito difícil*,³²² apresentando igualmente como âmbito de aplicação o incumprimento de contratos de mútuo celebrados para efeitos de *aquisição, construção ou realização de obras na habitação própria e permanente*.³²³

2.4 - A Lei 59/2012³²⁴

Teve como objetivo a criação de salvaguardas para os mutuários de crédito à habitação, atendendo à aplicação do regime geral de crédito, de crédito bonificado e de crédito jovem bonificado.

2.5 - A atual Lei n.º 1-A/2020³²⁵

Numa perspetiva atual e demonstrando, mais uma vez, a relevância da habitação foi aprovada a lei identificada como forma de combate à previsível carência económica dos mutuários do crédito à habitação causada pela situação pandémica ocorrida no presente ano, assumindo, pelo descrito um carácter excecional determinando que *até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública, fica suspensa a execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado*.³²⁶

3- A Fiscalidade - Prédios urbanos construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso com destino a habitação

³²² CFR. art.º 1.º do Decreto-Lei 58/2012 de 09 de novembro de 2012

³²³ CFR. art.º 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei 58/2012 de 09 de novembro de 2012

³²⁴ Consultável em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/191993/details/maximized>

³²⁵ Consultável em <https://dre.pt/home/-/dre/130473088/details/maximized>

³²⁶ CFR. art.º 8.º da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março de 2020

No âmbito fiscal a proteção da casa de morada de família encontra-se prevista no Estatuto dos Benefícios Fiscais determinando-se a isenção a título de IMI das aquisições de imóvel para efeitos de habitação própria e permanente ao dispor que *ficam isentos de imposto municipal sobre imóveis (....) os prédios ou parte de prédios urbanos habitacionais construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, destinados à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, cujo rendimento coletável, para efeitos de IRS, no ano anterior, não seja superior a (euro) 153 300, e que sejam efetivamente afetos a tal fim, no prazo de seis meses após a aquisição ou a conclusão da construção, da ampliação ou dos melhoramentos, salvo por motivo não imputável ao beneficiário(...).*³²⁷

Fazendo a leitura do presente artigo, verificamos que a proteção da casa de morada de família é condicionada ao preenchimento dos seguintes requisitos:

- O prédio urbano tem de se destinar à habitação própria e permanente;
- Numa correlação com o Imposto Sobre as Pessoas Singulares vêm estipular que o rendimento coletável do sujeito passivo ou do seu agregado familiar não deva exceder no ano anterior o montante de 153.300, 00 €;
- O prédio deve ser afeto ao fim habitacional até 6 meses após a sua aquisição ou após a conclusão do ano de construção.;
- A isenção carece de ser apresentada pelo beneficiário até ao fim dos 60 dias até ao termo dos 6 meses para habitabilidade, não deixando de haver a possibilidade de reconhecimento automático da isenção nos termos do número 6 a) do artigo em apreço;

Da análise referida parece que efetivamente esta isenção se encontra ao alcance da maioria dos proprietários ou eventuais sujeitos passivos de imposto uma vez que estamos perante um rendimento coletável de valor elevado o que pressupõe comportar rendimentos auferidos pelo eventual contribuinte acima da média nacional. Contudo, não será bem assim:

Desde já, temos no número 5 do artigo estipulado aquilo a que podemos designar de *requisito camuflado* que se consubstancia na exigibilidade de o prédio em questão não poder exceder o valor patrimonial tributário de 125.000,00 €.

³²⁷ CFR. art.º 46.º do EBF

Mais acresce que a isenção prevista se encontra temporalmente condicionada, uma vez que se estipula que a sua durabilidade não exceda os três anos podendo, contudo, ser requerida duas vezes , o que nos leva a concluir que tem como limite máximo de isenção, para o mesmo sujeito passivo ou agregado familiar³²⁸, o período de 6 anos.

Resulta do exposto que, embora haja um benefício concedido aos prédios de cariz habitacional que atende ao critério rendimento do sujeito passivo e/ou agregado familiar, facto é que não a podemos considerar como regra do sistema atendendo a todos os condicionalismos previstos, pelo que não deveremos presumir estar perante uma verdadeira proteção da casa de habitação nem perante uma verdadeira personalização do imposto, na amplitude que lhe deve ser exigida. Assim, podemos apenas considerar que estamos perante um espelhar da consideração contributiva do sujeito passivo. Mas, uma vez que *a exceção não faz a regra o norma também não faz o sistema legislativo*.

Evidentemente, não deixa de ser uma dimensão personalizante, mas, a nosso ver, parcialmente personalizante atendendo que a relevação do rendimento apenas se faz abaixo de um limite estabelecido e na dependência do valor do património do sujeito passivo. Foi neste seguimento que Madalena Sofia Paumier- Bianco veio defender que a contribuição a nível de imposto imobiliário deve ser estabelecida com justiça tendo em atenção as condições pessoais de cada sujeito passivo³²⁹ ao afirmar que *é preciso acabar com a atitude que vê no imposto predial a solução para todos os problemas : a obtenção de receita , a justiça fiscal, a eficácia do planeamento urbano*.³³⁰

4- O Processo Tributário – A não alienação da habitação própria e permanente

O Código de Procedimento e Processo Tributário veio, no seu artigo 244.º, número 2 determinar que *não há lugar à realização da venda de imóvel destinado exclusivamente a habitação própria e permanente do devedor ou do seu agregado familiar, quando o mesmo esteja efetivamente afeto a esse fim*.

³²⁸ CFR. art.º 46.º, n.º 11, do EBF

³²⁹ Madalena Sofia Paumier- Bianco, *Família e Imposto...*, cit., p. 24

³³⁰ *Idem*, p. 92

Deste modo, pretendeu-se que o proprietário ou possuidor de um bem necessário à satisfação dos direitos fundamentais a uma habitação condigna e à constituição de família, tal como ao mínimo de existência, não se visse prejudicado por vendas judiciais originadas por incumprimentos das obrigações fiscais assumidas pelo contribuinte.

Contudo, o direito de propriedade compreende o direito pleno de usufruir e gerir o bem objeto de propriedade pelo que, conforme determinado pelo Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, *sendo um bem penhorável e não constituindo direito de propriedade indisponível (o que seria um contra-senso, atentas as regras que presidem à gestão da propriedade privada, constitucionalmente garantida) aquele direito concedido pela Lei 13/2016 de 23 de Maio é um direito renunciável*³³¹ indo, neste sentido, o diploma legal em apreço ao considerar que *o impedimento legal*³³² *à realização da venda de imóvel afeto a habitação própria e permanente (...)pode cessar a qualquer momento, a requerimento do executado.*³³³

É de mencionar que esta proibição geral de alienação da *casa* não impede a Autoridade Tributária de constituir direitos reais de garantia sobre a mesma, refira-se a hipoteca e a penhora. Porém, o direito constituído não pode, em regra, ser satisfeito mediante uma ação de execução fiscal, mas sim mediante um processo executivo civil.

Esta situação pode ocorrer, a título de exemplo, quando o bem imóvel se encontra onerado, primeiramente, por entidade diferente da Autoridade Tributária, fazendo com que esta tenha de fazer valer o seu crédito no âmbito de uma ação executiva regulada pelo direito civil.³³⁴

Pela aplicação subsidiária do direito civil, é facilmente apreensível que, em caso de a entidade terceira, deter ação executiva prévia à Autoridade Tributária, culminando na conversão da hipoteca em penhora, é pressuposto do ressarcimento do crédito das

³³¹ Ac. STA. de 13/09/2017- Proc. n.º 0918/17 (Ascensão Lopes), consultável em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a4fea695ef877ab1802581a30054f0c5?OpenDocument>

³³² É de notar que, excecionalmente, é permitida a venda judicial dos imóveis *cujo valor tributável se enquadre, no momento da penhora, na taxa máxima prevista para a aquisição do prédio urbano ou de fração autónoma do prédio urbano destinado em exclusividade à habitação própria e permanente em sede de Imposto sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis*, ressalvando-se que a venda só poderia ocorrer *um ano após o termo do prazo de pagamento voluntário da dívida mais antiga.*- CFR. art.º 244.º, n.ºs 3 e 4 do CPPT

³³³ CFR. art.º 244.º, n.º 6 do CPPT

³³⁴ Neste sentido confira o art.º 788.º, n.º1, do CPC, ao determinar que *só o credor que goze de garantia real sobre os bens penhorados pode reclamar, pelo produto destes, o pagamento dos respetivos créditos*, completando o art.º 794.º, do mesmo diploma ao prever *que pendendo mais de uma execução sobre os mesmos bens, o agente de execução susta quanto a estas a execução em que a penhora tiver sido posterior, podendo o exequente reclamar o respetivo crédito no processo em que a penhora seja mais antiga.*

finanças a sua reclamação no âmbito da ação executiva dessa entidade. Assim, atendendo ao facto de no processo executivo civil não ser proibida a alienação da casa de morada de família o imóvel penhorado será objeto de venda judicial e, consequentemente, torna apto o ressarcimento da Autoridade Tributária mediante a alienação judicial da *casa*, alteando o facto de , na maioria dos casos, esta ser detentora de créditos com *privilégio mobiliário geral*³³⁵ ou de privilégios imobiliários especiais³³⁶ o que lhe confere prioridade na graduação para ressarcimento do seu crédito.

Esta dimensão supra patrimonial da habitação, como elemento fundamental ao desenvolvimento da personalidade do homem, ao exercício do direito à liberdade, à formação da sua identidade pessoal e à constituição familiar dota de uma amoralidade a consideração do património, em especial a *casa*, como um vislumbre fiscal de obtenção de receita a baixos custos administrativos.

Aliás estranha-se tal desconsideração generalizada dos elementos pessoais que compõem a habitação uma vez que, como já foi alvo de referência, é requisito de bom cumprimento de direitos constitucionais e mesmo supraconstitucionais, pelo que um sistema apto a onerar um elemento de tamanha dimensão e relevo deveria ter uma base personalizante e não meramente real, vejamos então:

Na Declaração Universal dos Direito do Homem determina-se que *a família é um elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado.*³³⁷

Constitucionalmente, incumbe-se ao Estado que para *proteção da família regular os impostos e os benefícios sociais de acordo com os encargos familiares.*³³⁸

Apologista desta necessidade personalizante veio Madalena Paumier – Bianco teorizar uma tributação, em parte, semelhante à antiga contribuição autárquica, ao prever a ausência de tributação incidente sobre os prédios que não se encontravam sob o regime de arrendamento, uma vez que um prédio adquirido para efeitos de habitação própria e permanente não tem a mesma dimensão social do que o adquirido para

³³⁵ Nos termos do art.º 736.º do CC prevê-se que *o Estado e as autarquias locais têm privilégio mobiliário geral para garantia dos créditos por impostos indiretos, e também pelos impostos diretos inscritos para cobrança no ano corrente na data da penhora, ou ato equivalente, e nos dois anos anteriores.*

³³⁶ Nos termos do art.º 744.º do CC determina-se que *os créditos por contribuição predial devida ao Estado ou às autarquias locais, inscritos para cobrança no ano corrente na data da penhora, ou ato equivalente, e nos dois anos anteriores, têm privilégio sobre os bens cujos rendimentos estão sujeitos àquela contribuição*

³³⁷ CFR. art.º 16.º, n.º 3

³³⁸ CFR. art.º 67.º, n.º 2, alínea f)

obtenção de capital, devendo o *sistema de imposição ser edificado tendo como base o reconhecimento fiscal da relação fundamental existente entre a casa e a família, o que pressupõe a personalização deste tipo de tributação*.³³⁹ Para os devidos efeitos, veio a Autora defender uma tributação do património englobada no IRS *através da integração dos rendimentos não imputados dos prédios não arrendados na categoria F designada de rendimentos prediais*.³⁴⁰

Concordando com a necessidade de personalização saliente-se, porém, a devida discordância à solução proposta na medida em que nos encontramos na situação praticamente inversa da atual, não se revelando o mecanismo mais apto a beneficiar a obtenção de receita e a alcançar a justiça contributiva e distributiva.

É claro que não poderá deixar de ser tido em conta o valor do património imobiliário para efeitos de tributação a nível de IMI atendendo que, indiscutivelmente, o património é parte da riqueza do contribuinte. A questão que aqui impera é que a riqueza predial é, em regra, improdutiva, ou seja, não é geradora de capital, mas somente despesas por parte do titular ou detentor. Sendo um elemento fixo com despesas geralmente constantes e não variáveis em função do rendimento do seu titular ou agregado familiar, o sistema tributário deveria compensar o esforço de manutenção daquilo que se considera um *direito vital*³⁴¹ através da criação de um imposto mitigado, isto é, deveria ser considerado o rendimento como elemento de contrabalanço, permitindo que entre dois sujeitos passivos proprietários do mesmo valor patrimonial, mas em que um tivesse um rendimento menor ao outro, concedesse ao de menor rendimento ter uma tributação inferior.

³³⁹ Madalena Sofia Paumier- Bianco, *Família e Imposto...*, cit., p. 98

³⁴⁰ *Idem*, p. 99

³⁴¹ *Idem*, p.98

CAPÍTULO VIII - Em prejuízo do rendimento auferido – Alguns exemplos ilustrativos do impacto da deficiente personalização do imposto imobiliário

Conforme tem vindo a ser abordado a tributação de cariz maioritariamente real sobre o património é suscetível de criar ineficiências e injustiças na oneração da capacidade contributiva do sujeito passivo, criada pela disponibilidade e valor patrimonial e o rendimento que apraz a verdadeira capacidade de pagar.

A) A questão dos bens herdados

A herança é caracterizada por ser uma transmissão de bens a título gratuito por motivos *mortis causa* verificando-se, contudo, um desvanecer dessa gratuitidade a nível tributário.

A transmissão do património do falecido é iniciada com o *chamamento de outra ou outras pessoas à titularidade das relações jurídicas patrimoniais deste*³⁴², efetivando-se a transferência da propriedade para os herdeiros através da sua aceitação e não com a posse dos bens ou direitos herdados³⁴³ ressaltando que, a estes, é admitida a possibilidade de exercer o direito de repúdio ou recusa dos bens a herdar.³⁴⁴

Uma vez aceite, a herança vai determinar a aquisição *de um bloco de certas situações patrimoniais*³⁴⁵ pelo que se efetiva um aumento do património jurídico do herdeiro e a manutenção do rendimento pelo mesmo auferido.

Neste ponto, torna-se veemente que o património não é forçosa e isoladamente representativo da capacidade contributiva na sua dimensão de aptidão ou disponibilidade de pagamento do tributo devido, significando, apenas, um aumento da sua riqueza patrimonial que não se deve confundir com o aumento de qualidade de vida ou capacidade monetária.

Desde logo, e mesmo antes de efetuada a partilha, a herança e em particular os bens imóveis ficam sujeitos ao pagamento do imposto de selo que corresponde a 10 % do seu valor patrimonial tributário *constante da matriz nos termos do CIMI à data da*

³⁴² Elsa Vaz Sequeira, "Da Objetividade jurídica... *cit.*", p. 314

³⁴³ CFR. art.º 2050 do CC

³⁴⁴ CFR. art.º 2062.º do CC

³⁴⁵ Elsa Vaz Sequeira, "Da Objetividade jurídica... *cit.*", p. 322

*transmissão, ou o determinado por avaliação nos casos de prédios omissos ou inscritos sem valor patrimonial.*³⁴⁶

Assim, a título de exemplo, no caso de na herança constar um imóvel urbano avaliado em 200.000,00 € será pago, logo de início, a quantia de 20.000,00 € a título de imposto de selo. Consequentemente, se o herdeiro auferir um rendimento mensal de 700,00 € ficará sujeito à tributação de IMI anual sobre um património estimado em 200.000,00 €.

Numa outra ótica, tratando-se de um caso de herança indivisa a responsabilidade de pagamento do imposto sobre os bens imóveis que compõem a herança é do herdeiro que se assume como cabeça de casal.³⁴⁷ Porém, não deixamos de estranhar que um prédio ou conjunto de prédios ainda sem proprietário consolidado se encontram sujeitos a uma tributação cuja ratio se define direito de propriedade.³⁴⁸

Neste sentido, veio Carlos Paiva, relativamente à aplicabilidade da isenção prevista no artigo 11.º-A do CIMI aos prédios de baixo valor que compõem a herança, firmar que não estando perante uma situação de propriedade adquirida, mas sim na mera detenção de quotas, a impossibilidade de isentar de IMI os prédios mencionados, por falta de preenchimento dos requisitos, pode *implicar situações de iniquidade e de grave injustiça social*, nomeadamente quanto todos os herdeiros fizerem parte do mesmo agregado familiar.³⁴⁹

B) As alterações conjugais

Outro fator ilustrativo relaciona-se com os encargos familiares tidos com a habitação própria e permanente.

Como já tivemos a oportunidade de demonstrar, a casa para efeitos de habitação própria e permanente é requisito necessário para o cumprimento dos mencionados direitos fundamentais.

Aqui chegados, temos como exemplo de desajuste do IMI ao rendimento a situação de dissolução do casamento. Em Portugal o regime supletivo aplicável na celebração do

³⁴⁶ CFR. art.º 13.º do CIS

³⁴⁷ CFR. art.8.º do CIMI

³⁴⁸ Saliente-se que no caso em apreço o valor despendido para efeitos de liquidação de IMI pode sair precípua da herança, considerando que esta responde pelas *despesas com o funeral e sufrágios do seu autor, pelos encargos com a testamentária, administração e liquidação do património hereditário, pelo pagamento das dívidas do falecido e pelo cumprimento dos legados* – CFR. art.º 2068.º do CC

³⁴⁹ Carlos Paiva e Mário Januário, *Os Benefícios fiscais...*, cit., p.106

casamento é o da comunhão de adquiridos, ou seja, têm-se por bens comuns aqueles que se adquirem após o casamento.³⁵⁰

Numa situação de divórcio os bens comuns são sujeitos a partilha em igual proporção entre os cônjuges³⁵¹ no qual se inclui o imóvel destinado à habitação. Daqui podem resultar, exemplificativamente, duas situações distintas:

- 1- O imóvel adquirido conjuntamente encontra-se avaliado em 100.000,00 €, sendo que o remanescente do património de ambos é também avaliado em 100.000,00 €, permitindo que um dos cônjuges possa ficar com a casa e o outro com o património restante;
- 2- O imóvel adquirido encontra-se avaliado em 100.000,00 €, sendo o único património adquirido conjuntamente após o matrimónio. Aqui para um dos cônjuges ficar com a casa terá de proceder ao pagamento em tornas no valor de 50.000,00 € à outra parte;

Supondo que os cônjuges A e B auferiam um rendimento de 630,00 € cada um, sendo que o valor anual de IMI era de 450,00 € (100.000,00 € x 0,45 %), montante pago de forma repartida, ou seja, do rendimento anual era despendido individualmente cerca de 225,00 € para efeitos de imposto.

No caso de ter sido B a adquirir, em ambos os casos, o imóvel o mesmo passou a estar sujeito ao pagamento integral de IMI, ou seja, à uma duplicação de perda acrescida de rendimento anual com o mesmo vencimento. Veja-se que dentro de uma situação conjugal tínhamos um rendimento de 1.260,00 € mensais (630,00 € x 2) para o pagamento anual de 450,00 € de IMI passando, com a partilha, a ter um rendimento mensal de 630,00 € (rendimento de B) para o pagamento da mesma quantia de IMI. Eis que nos encontramos perante mais uma situação de acréscimo de ónus tributário sem alteração na capacidade contributiva demonstrada pelo rendimento.

³⁵⁰ CFR. art.º 1717.º e ss. do CC

³⁵¹ CFR. art.º 1790.º do CC

C) A faixa etária e a diminuição do rendimento

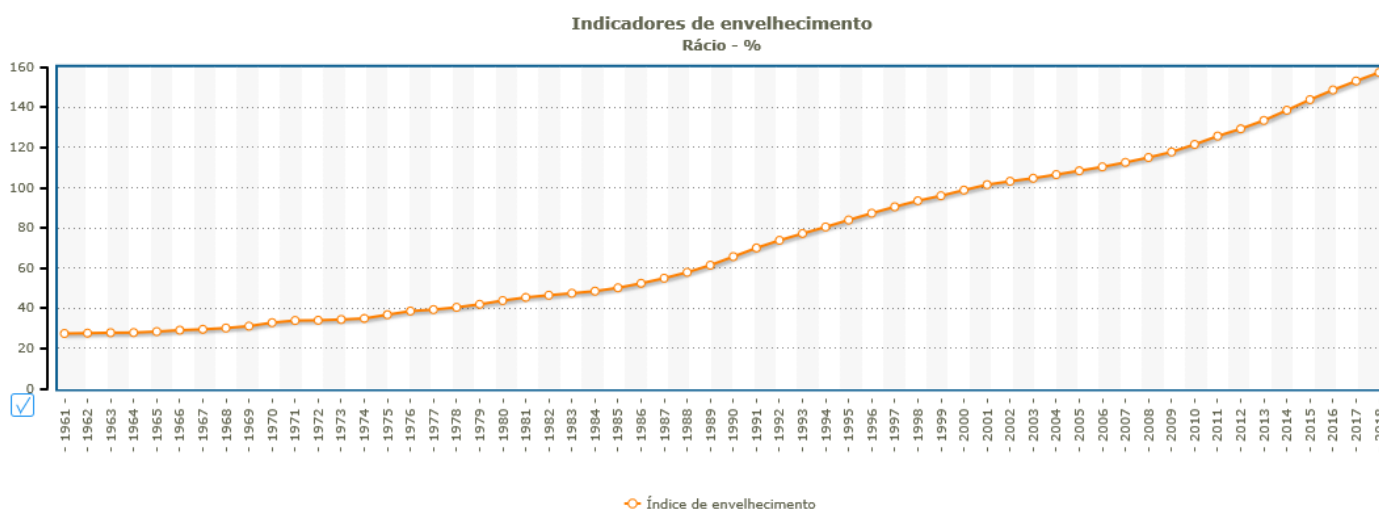
Para além das questões jurídicas referidas, existem diversas situações em que prolifera a injustiça ou desadequação da tributação do património de cariz exclusivamente real.

Efetivamente, e colocando o pódio em Portugal, desde logo verificamos um problema dos pensionistas e da habitação. No nosso sistema de segurança social é atribuída uma pensão mensal, ou a designada reforma, a trabalhadores, independentes ou por conta de outrem que tenham descontado para a segurança social ou sistema equivalente durante um período mínimo de 15 anos, sendo o seu valor calculado tendo em consideração:

Remuneração de Referência x Taxa Global de Formação x Fator de Sustentabilidade (aplicável às pensões de velhice a partir de 1 janeiro de 2008).

De acordo com dados estatísticos a *reforma média em Portugal equivale a 68% do salário que resulta da carreira contributiva, enquanto em 2070 se espera que este valor desça para 56%.*³⁵² Assim, um rendimento mensal de 1.500,00 € prevê ter como pensão aproximada a quantia de 1.020,00 €.

É do conhecimento público que Portugal é um país cada vez mais envelhecido, conforme comprova o gráfico que a seguir se apresenta:³⁵³



³⁵² Regras de ouro para saber tudo sobre a reforma, Observador, consultável em <https://observador.pt/explicadores/regras-de-ouro-para-saber-tudo-sobre-a-reforma/> (consult.01.06.2020)

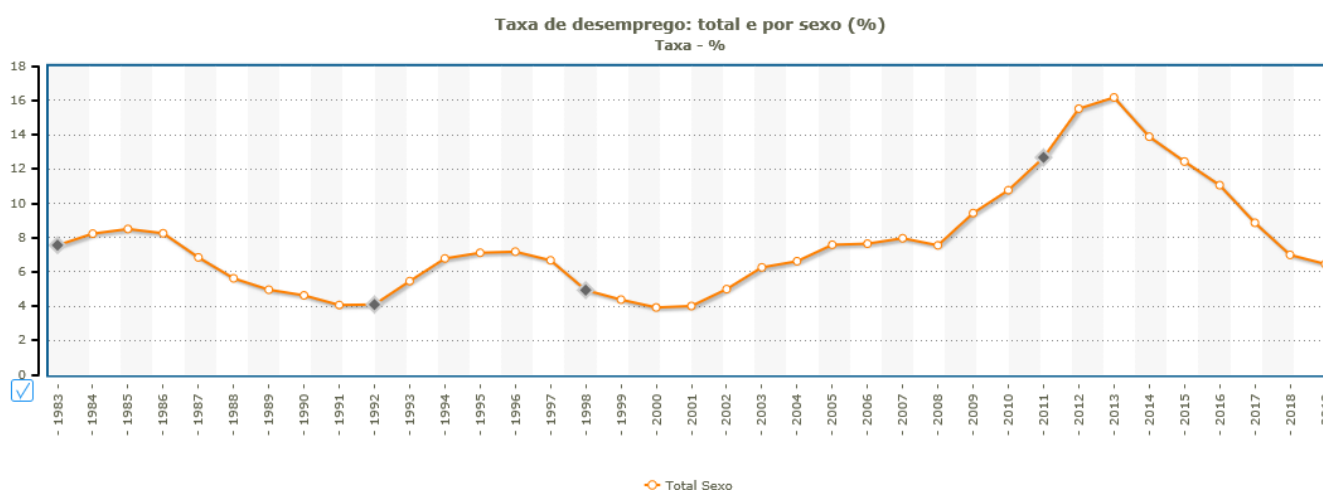
³⁵³ Indicadores de Envelhecimento, Pordata, consultável em <https://www.pordata.pt/Portugal/Indicadores+de+envelhecimento-526> (consult.01.06.2020)

Assim, se verifica que embora o valor patrimonial do imóvel diminua com a sua antiguidade facto é que não será na proporção da diminuição do rendimento , fazendo com que sujeitos passivos que auferiam um salário razoável se vejam com os seus rendimentos diminuídos pela velhice mantendo os gastos anteriores, nomeadamente o pagamento do IMI de acordo com o valor patrimonial tributário.

D) A questão do Desemprego

Paralelamente às situações mencionadas encontra-se o panorama do desemprego cuja flutuação na economia é constante e efetua diferenças acentuadas no rendimento individual provocando, novamente, o IMI uma oneração desadequada à capacidade de contribuir do sujeito passivo.

Também de acordo com os dados estatísticos facilmente se apercebe que desde 1983 até 2019 se verificaram vários picos da situação de desemprego, nomeadamente, no ano de 1985 com um taxa de 8,5 %, em 1996 com uma taxa de 7,2 % e em 2013 , o pico mais elevado, com uma taxa de desemprego em 16,2 %³⁵⁴



³⁵⁴Taxa de desemprego: total e por sexo, Pordata, consultável em [https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550](https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550) (consult. 02. 06. 2020)

Ora supondo, a título meramente exemplificativo, que um trabalhador por conta de outrem, designado por sujeito A, solteiro, residente em Lisboa, com contrato por tempo indeterminado, a laborar para a mesma entidade empregadora à 6 ano, entra numa situação de desemprego em 2020.

O vencimento mensal de A antes da situação de desemprego ascendia a 1.000,00 € brutos.

Procedendo com os devidos descontos para a Segurança Social necessita, para auferir do fundo de desemprego, de reunir as seguintes condições:³⁵⁵

- Residir em território nacional
- Estar em situação de desemprego involuntário
- Ter capacidade e disponibilidade para o trabalho
- Estar inscrito para procura de emprego no centro de emprego da área de residência
- Ter o prazo de garantia exigido: 360 dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 24 meses anteriores à data do desemprego.

Encontrando-se A abrangido pelo fundo de desemprego suponhamos que, pelos diversos circunstancialismos, lhe foi atribuído um subsídio de desemprego mensal de 649, 80 €.

Conforme se verifica, o sujeito A sofreu um corte no seu rendimento de cerca de 350,20 € por mês, sendo que o seu imóvel destinado a habitação própria e permanente com um valor patrimonial de 70.000,00 € continua a encontrar-se sujeito ao mesmo valor anual a título de IMI considerando que, apesar da alteração do rendimento, não é possível usufruir da isenção prevista no artigo 11º-A do CIMI uma vez que tal só seria aplicável se o VPT fosse inferior a 66.500,00 €.

Das diversas situações apresentadas que, digamos, são circunstancialismos frequentes, se não mesmo inevitáveis, têm como ponto comum a inerente perda de

³⁵⁵ *Subsídio de desemprego*, Segurança Social, consultável em <http://www.seg-social.pt/subsidio-de-desemprego> (consult. 06.06.2020)

rendimento. Neste contexto, evidencia-se a falta de correlação do dispêndio tributário com a evidência financeira, situação esta que se pretende aqui solucionar.

CAPÍTULO IX- Um imposto mitigado

Perante o estudo efetuado clarifica-se que o imposto sobre o património imobiliário, embora tido como necessário para efeitos de sustentabilidade das Autarquias Locais, levanta alguns problemas correlacionados com o cumprimento da efetiva capacidade de contribuir e com iniquidades na repartição justa dos rendimentos.

Assim, conforme definido o conceito de património tem subjacente o ideal de propriedade de bens convertíveis monetariamente, contudo não podemos considerar que a mera existência de bens é reveladora de capacidade financeira que o sujeito passivo dispõe para efeitos de proceder ao pagamento das obrigações fiscais devidas ao Estado.

Efetivamente, o conceito legal e doutrinal de capacidade contributiva vai no sentido do englobamento dos rendimentos e da riqueza, na qual se inclui, nomeadamente, o património imobiliário. Nestes termos, não se tornou pretensão do presente estudo fazer um retrocesso à contribuição predial, em razão de apenas se ter por tributável o rendimento real ou presumido que se auferia mediante a disposição do prédio presente na titularidade do sujeito passivo, em virtude de, que contrariamente ao defendido por José Maria Fernandes Pires, resultaria no já explanado desincentivo à produtividade.

Contudo, e adotando a perspectiva de Sérgio Vasques, é fundamental na análise do princípio da capacidade contributiva que se atenda à personalização do imposto, na medida em *que quando se tribute uma qualquer manifestação da riqueza se pergunte pela pessoa que está por detrás dela e pelas condições em que se encontra.*³⁵⁶ Neste sentido vem o Tribunal Constitucional firmar que o princípio da igualdade *ao impor que cada um pague impostos na medida das suas possibilidades, não impõe apenas que se verifique que essa exigência respeita a força económica de cada contribuinte, e que traduz uma justa repartição da carga fiscal, mas também que se avalie se essa carga*

³⁵⁶ Sérgio Vasques, “Capacidade Contributiva..., cit., p.19

*não é excessiva, em termos análogos, aliás, àqueles que a Constituição estabelece para admitir outras restrições aos direitos fundamentais.*³⁵⁷

No âmbito destas restrições fundamentais temos o já referido direito à habitação condigna³⁵⁸ ao pressupor um direito geral à habitação para si, sujeito passivo, e para o seu agregado familiar e, intrinsecamente ligado, o direito à constituição de família como direito base do indivíduo³⁵⁹, ao qual acresce o direito ao livre desenvolvimento da personalidade³⁶⁰. Os direitos referidos são considerados, na sua amplitude, como direitos a serem cumpridos para efeitos garantísticos de um mínimo de existência e a uma vivência condigna que, pela sua essencialidade social, se encontram provisionados na legislação fiscalmente direcionada.³⁶¹

Evidentemente, a necessidade de habitação revela-se como uma das exigências fundamentais do Homem, sendo que *a sua satisfação constitui de facto condição imprescindível ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e a uma digna inserção na vida social de cada homem.*³⁶² É neste clima protecionista que se vem considerar ser obrigação de um Estado Social criar medidas que estabeleçam um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria³⁶³, porquanto *a tributação da casa através de um imposto real tem como prioridade fundamental a obtenção de receitas mas não considera a verdadeira dimensão da casa.*³⁶⁴

Assim, embora se verifique, ao longo do ordenamento jurídico português elementos que tendem a atingir uma certa personalização os mesmos não deixam de assumir um carácter excecional e de difícil aplicação considerando a ineptidão dos requisitos de integração demonstrados para abranger os contribuintes numa situação económica débil atingindo, gravemente, a sua capacidade financeiro-económica e os direitos fundamentais aqui referidos.

É neste sentido que, verificadas no presente trabalho, as ineficiências da tributação estritamente real, será nosso entendimento a concretização numa reformulação dos termos em que se vai atingir a matéria coletável do imposto imobiliário, indo ao encontro de uma nova fórmula de cálculo que provisione a

³⁵⁷ Ac. TC n.º 250/2017 – Proc. n.º 156/2016 (Cláudio Monteiro), consultável em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170250.html>

³⁵⁸ CFR. art.º 65 da CRP

³⁵⁹ CFR. art.º 67º da CRP

³⁶⁰ CFR. art.º 26.º, n.º 1, da CRP

³⁶¹ CFR. art.º 13.º da CRP e art.ºs 4.º e 5º da LGT

³⁶² J. Pinto Furtado, “Valor e eficiência...”, *cit.*, p. 529

³⁶³ *Idem*, p. 534

³⁶⁴ Madalena Sofia Paumier- Bianco, *Família e Imposto...*, *cit.*, p. 92

consideração do elemento rendimento como fator de correção no âmbito da tributação imobiliária.

Conforme verificado o AIMI foi criado como alavanca financeira do Estado de modo a alcançar uma maior obtenção de receita no âmbito fiscal para efeitos de fazer face à grave crise económica que se encontrava subjacente, chegando mesmo a ser doutrinariamente designado como *um novo imposto*.

Esta *novidade* com características de personalização veio a ser assim considerada pela aplicação do método progressivo num imposto predominantemente real, criando um escalonamento percentual para o conjunto patrimonial que, em regra, excedesse os 600.000,00 €.

A progressividade, conforme verificado, assume-se como o elemento mais idóneo a alcançar o respeito pela capacidade contributiva, permitindo um nivelamento da carga tributária ao rendimento real e efetivo do sujeito passivo *ajustando-a à revelação da capacidade contributiva*.³⁶⁵ De facto há quem considere que a taxa proporcional atualmente aplicável à tributação imobiliária é também passível de atender à consideração da igualdade tributária e de justiça fiscal, considerando que o valor a pagar a título de imposto difere consoante o valor patrimonial, veja-se que uma taxa de 0,45 % aplicável a um património de 70.000,00 € prevê um pagamento de IMI no valor de 315,00 € enquanto se aplicável a um património de 170.000,00 € resulta um montante a título de IMI de 765,00 €. Efetivamente, estamos perante uma diferenciação no pagamento de imposto, contudo, e uma vez mais é uma distinção exclusivamente vocacionada para a riqueza materializada o que não é passível de atender à real capacidade contributiva, indo ao desencontro do respeito pela máxima do esforço fiscal. Neste sentido, e assumindo a exceção personalizante do IMI, veio João Ricardo Catarino afirmar que a *prossecução da justiça social fundamenta a adoção de modelos de imposto(...) onde cada um contribui, não segundo a sua capacidade contributiva, mas em algo mais do que isso*.³⁶⁶

É ponto assente que a justiça fiscal tem de se encontrar imbuída num ideal de respeito pelos outros e de respeito pelo direito de propriedade³⁶⁷ de forma a evitar, na

³⁶⁵ Paulo Pitta e Cunha, “A reforma Fiscal”, *Revista da Ordem dos Advogados*, 1989, n.º IV, p. 325

³⁶⁶ João Ricardo Catarino e Sérgio Branco Guimarães, *Lições de Fiscalidade...*, cit., p.45

³⁶⁷ Daniel Taborda e António Martins, “Algumas notas sobre a concessão de donativos pelas empresas”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 2, n.º 4, p. 117

sociedade portuguesa, *um sentimento generalizado de que o sistema fiscal não reparte equitativamente a carga fiscal entre os cidadãos*.³⁶⁸

Assim, querendo evitar a ideia difundida de que quem tem mais tem maiores rendimentos vem revelar-se como sistema de maior eficácia proceder à inserção de percentagem gradual no cálculo da matéria coletável sujeita a IMI, na medida em que fosse possível que um sujeito passivo que auferisse baixos rendimentos, embora sendo proprietário ou detentor de um património de maior valor, não visse os seus rendimentos desproporcionalmente prejudicados pela mera existência de património.

Idêntica situação poder-se-ia ter por aplicável aos sujeitos passivos com rendimentos elevados e que evidenciassem condições aptas a suportar um IMI de maior valor.

Para os devidos efeitos, seria necessário criar um escalonamento percentual do rendimento à semelhança do que ocorre com o sistema de tributação no âmbito do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares, podendo legislar-se sobre a possibilidade de ser aditado novo artigo com a criação de escalonamento de redução de taxa de IMI atendendo aos rendimentos auferidos, possibilitando, assim, uma redução do pagamento deste imposto para sujeitos passivos de baixos rendimento e, eventualmente, a título compensatório, um agravamento das mesmas a sujeitos passivos de rendimentos elevados de modo a evitar a estrita aplicação de taxa proporcional e indiferenciada no património do contribuinte.

Na hipótese formulada, aos valores materialmente considerados para efeitos de determinação do valor patrimonial tributário, continuarão a atender à característica patrimonial pelos seus elementos, como o preço de construção considerando ao valor previsto na CNAP, que se cifra à data em 492,00 €, à localização influenciada pelo fator mercado, ao conforto, à afetação, que *protege* o direito à habitação, e à vetustez.

Consequentemente, para ser passível de aferir da capacidade contributiva o escalonamento percentual mencionado poderia ser aplicado como redução ao valor determinado para pagamento do imposto imobiliário ou através da alteração da fórmula de cálculo existente adaptando-a à realidade rendimento o que, partindo de uma análise direcionada aos prédios urbanos, resultaria no seguinte:

³⁶⁸ Rogério Fernandes Ferreira, “Reflexões Dispersas”, *Fisco*, Ano XIIX, abril 2001, n.º 95/96, p. 33

VPT= valor base dos prédios edificados x área bruta de construção + área excedente à área de implementação x coeficiente de habitação x coeficiente de localização x coeficiente de qualidade e conforto x coeficiente de vetustez – a percentagem aplicável atendendo à realidade rendimento.

Para chegar à *percentagem aplicável atendendo à realidade rendimento* teria de ser considerado o conceito rendimento numa vertente negativa, de forma a que a taxa aplicável produzisse efeitos diminuidores no valor patrimonial a tributar, ou seja, teria de ser determinável o rendimento a partir do qual se aplicariam taxas redutoras, atingindo um limite de rendimento auferido a partir do qual não seria aplicável qualquer redução.

Pelo exposto, e aqui chegados, temos como elemento influenciador o sistema previsto no IRS ao adotar a política de escalonamento tributário, conforme conjecturado no artigo 68.º do CIRS, onde se prevê que apenas é alvo de tributação um rendimento coletável superior a 7.091,00 €, sendo aplicada uma taxa normal de 14.50 %, subindo para 23,00 % ao rendimento superior ao indicado mas abaixo dos 10.700,00 € e assim sucessivamente até ao limiar de 80.640,00 € em que a taxa a partir deste montante, será nos termos do quadro, de 48 %.

Contudo, saliente-se que não se pretende aqui provisionar por um esquema progressivo em que a taxa aplicada aumenta à medida que aumenta o rendimento ou, mais concretamente, a matéria coletável, mas sim o inverso ou seja à medida que o rendimento aumenta a percentagem aplicada diminui. Também não se entenda que é nossa pretensão, em termos práticos, vislumbrar um mecanismo de regressividade através do qual se iria tributar de forma mais elevada um menor rendimento, uma vez que os efeitos pretendidos com a aplicação do percentual se traduz num esquema de dedutibilidade e não de agravamento, pretendendo corrigir o valor patrimonial tributário ao considerar o rendimento existente.

Assim, em termos aplicativos, o esquema em análise visa produzir os mesmos efeitos que se atingem com a progressividade, isto é, quanto menor o rendimento menor será o valor a pagar relativamente ao imposto em apreço.

Pois bem, inspirando-nos no sistema criado pelo IRS, e salientando o seu efeito meramente ilustrativo, seria possível criar uma tabela de escalonamento através da qual se prevê-se a taxa aplicável a cada escalão de rendimento.

Tabela I – Escalonamento de taxas dedutíveis

Rendimento ao ano	Taxa
6.143,34 € a 7.500,00 €	30 %
De mais de 7.500,00 € até ao valor mensal do salário mínimo nacional (SMN) em vigor x 14 meses	25 %
De mais do SMN (x 14) até 11.200,00 €	15 %
De mais de 11.200,00 € até 14.000,00 €	10 %
De mais de 14.000,00 € até 28.000,00 €	5 %
De mais de 28.000,00 € até 42.000,00 €	2 %
De mais de 42.000,00 €	Sem redução

Então vejamos, imaginando um sujeito passivo que a nível global detém um prédio urbano cujo valor tributário global se cifra em 100.000,00 € auferindo, contudo, um rendimento anual de 8.890,00 € correspondente ao salário mínimo vigente em 2020 de 635,00 € multiplicado pelos 14 meses, paralelamente, temos um sujeito passivo, com o mesmo valor patrimonial na sua esfera jurídica, mas que auferir 42.000,00 € de rendimento anual.

Neste exemplo específico, e considerando que a taxa a nível de IMI aplicada pelo município seria de 0,45%, teríamos no caso do sujeito passivo que auferir o rendimento mínimo mensal um pagamento anual de IMI, atendendo somente ao valor patrimonial tributário nos termos vigentes, de cerca de 450,00 € ($100.000,00 \text{ €} \times 0,45 \%$). Aplicando os dados da tabela supra referida seria determinada a dedução de 25 %, dando origem a um pagamento de IMI no valor de 337,50 €, o que permitiria um aforro de 112,50 € anuais comparativamente ao regime à data em vigor. Já no que toca ao sujeito passivo com o rendimento anual de 42.000,00 € já não terá direito a qualquer dedução nos termos da tabela exposta devendo pagar um IMI no valor dos 450,00 €. Refira-se que o valor a pagar a título de IMI se mantém independentemente do ponto da dedução, isto é, se for aplicada a percentagem ao valor de imposto inicialmente determinado resulta no cálculo de 450,00 € menos 25 % o que equivale a 337,50 € ,

caso se opte pela sua aplicação através da alteração da fórmula de cálculo de IMI tal resultaria na dedução do percentual ao próprio valor patrimonial tributável, ou seja, 100.000,00 € menos 25% alcança um VPT de 75.000,00 € que ao aplicar a taxa de 0,45 % irá originar o mesmo valor devido a título de imposto de 337,50 €.

Claro que o esquema de escalonamento não deixa de englobar as preocupações subjacentes à tributação do IRS, nomeadamente à ausência de progressividade a partir de um limite de rendimento ou, no caso, a ausência de dedução a partir do alcance de um determinado rendimento anual que, nos termos da tabela, seria de 42.000,00 €.

Contudo, não nos podemos libertar de algum raciocínio presuntivo em razão de se tornar inviável fazer uma redistribuição taxativa de todos os rendimentos auferidos atendendo à exuberante diversidade dos mesmos o que culminaria num sistema tributário invertido, isto é, haveria uma perda da sua função de sustentabilidade de um Estado Social atendendo aos elevados custos administrativos que comportaria o *escalonamento infinito*. Assim, tem-se por presumido que a matéria coletável a título de IRS no valor de 80.882,00 € ou mais e os rendimentos anuais brutos no valor de 42.000,00 € ou mais são aptos a comportar as taxas mais elevadas do sistema tributário.

Porém, e não sendo completamente indiferente aos chamados rendimentos – fortuna, veio o CIRS prever a criação de uma *taxa adicional de solidariedade* no seu artigo 68.º-A ao determinar que quando o rendimento coletável exceder os 80.000,00 € até aos 250.000,00 € aplicar-se-á a esse excedente uma percentagem de 2.5 %, já nos rendimentos coletáveis superiores a 250.000,00 € a taxa adicional ascenderia a 5 %.

Mais uma vez, e na mesma lógica de arrecadação estatal, veio a ser criado nos termos já explanados a novidade personalizante do AIMI, onde se prevê, como regra geral um acréscimo percentual de 0,7 % na fortuna materializada, ou seja, em casos onde o valor patrimonial tributário é superior a 600.000,00 €.

De facto se observarmos a aplicação da isenção prevista no artigo 11.º-A do CIMI, verificamos que o sujeito passivo que auferia um rendimento anual bruto correspondente a um salário mínimo mensal de 635,00 € , isto é 8.890,00 € , não poderia beneficiar da mesma porque possuía um património imobiliário global cujo valor patrimonial tributário excedia os previstos 66.500,00 € (10 x IAS de 475,00 € x 14) , ou seja, não era possível a efetiva proteção dos baixos rendimentos ao contrário do que sucede com a solução agora proposta.

Efetivamente, apesar de o rendimento bruto anual considerado, para efeitos de início de aplicação de taxa de dedução, ser inferior ao determinado como *baixo*

rendimento, para efeitos da aplicação da isenção referida, facto é que com a solução ora proposta, ao assumir um carácter geral a todos os contribuintes, independentemente do valor patrimonial tributário do qual seja titular, se consegue atender a todos os rendimentos auferidos em respeito à capacidade contributiva.

Pelo exposto, poderá ainda ponderar-se uma reestruturação da concessão da isenção de IMI para sujeitos passivos que auferam rendimentos inferiores aos previstos na tabela e que não sejam detentores de grande património.

Quanto ao cálculo de rendimento suscetível de dedução é feito a título anual considerando ser a forma mais viável de salvaguardar as diversas alterações remuneratórias a que o contribuinte está sujeito ao longo do ano, sendo mais coincidente com o facto de o imposto sobre os imóveis ser de tributação anual.

Atentemos então, conforme analisado, a liquidação do IMI é efetuada anualmente pelos Serviços da Direção Geral dos Impostos atendendo ao valor patrimonial tributário dos prédios cuja propriedade se encontra na esfera do contribuinte até ao final do ano a que o imposto diz respeito³⁶⁹, assim não seria de todo lógico ou praticável proceder a uma dedução de taxa atendendo aos rendimentos mensais auferidos. Ademais, é de referir que se torna o mecanismo mais apto a atender àquilo que se designou *por desenvolvimento pessoal*, isto é, permite através da soma dos rendimentos auferidos pelo contribuinte atender aos diversos circunstancialismos da vida, como seja o desemprego, o divórcio, o pensionismo e aumento inesperado de património na sua esfera jurídica, entre outros, que criem alterações súbitas no rendimento.

Cumpre ainda mencionar que os rendimentos, analisados para fundamento de aplicação da taxa redutora, não são somente os advindos a título profissional, mas também os demais identificados na legislação fiscal aplicada, nomeadamente, rendimentos prediais, rendimentos de capitais, incrementos prediais e pensões e lucro³⁷⁰ que se traduzam, assim, num acréscimo monetário na esfera do contribuinte. Portanto, têm-se por incluídos como rendimentos considerados para os devidos efeitos as rendas auferidas do arrendamento imobiliário.

Apesar de o imposto pago a título de IMI não ser dedutível na tributação sobre o rendimento das pessoas singulares, facto é que existe essa possibilidade no denominado

³⁶⁹ CFR. art.º 113.º n.º1 do CIMI

³⁷⁰ CFR. art.º 1.º do CIRS e CIRC

*adicional de imposto ou AIMI*³⁷¹, verificando-se que o que vai constituir a efetiva receita do Fundo de Estabilização da Segurança Social será o imposto considerado com a redução dos encargos de cobrança e de previsão e as respetivas deduções a título de IRS e IRC. Nestes termos vem o CIRS determinar que este se consubstancia como possível dedução à coleta nos termos do artigo 135.º - I do CIMI.³⁷²

Portanto, para efeitos de dedução a nível do rendimento singular os sujeitos passivos de AIMI têm de possuir rendimentos imputáveis a prédios urbanos, ou seja, os designados rendimentos da categoria F, até à concorrência da parte da coleta do IRS proporcional a esses rendimentos ou da coleta obtida por aplicação da taxa do artigo 72.º, número 1, alínea e) do CIRS. Contudo, não fica excluída a hipótese de ser dedutível a nível de rendimentos profissionais dependentes desde que resultem do exercício de atividade de arrendamento e de hospedagem, dentro dos limites previstos.

É também possível efetuar a dedução a nível dos rendimentos obtidos por pessoas coletivas, na coleta correspondente à fração relativa aos rendimentos gerados por imóveis sujeitos a AIMI, no âmbito da atividade de arrendamento ou hospedagem.³⁷³

É evidente que a proposta tributária em apreço poderá comportar uma perda de receita para o Estado, na sua dimensão autárquica, contudo, e salvo melhor opinião, caso tal ocorra, será facilmente ultrapassável, conforme inicialmente referido, pela criação, em aditamento ao eventual artigo onde consta a taxa dedutiva, de um número ou alínea que preveja um agravamento da taxa de IMI para os rendimentos considerados elevados que forçosamente teriam de ser rendimentos anuais superiores a 42.000,00 €. Nestes termos, criar-se-ia uma tributação intermédia entre a aplicação da taxa normal de IMI sem deduções e o agravamento estipulado pelo AIMI. Claro que, refira-se, este conceito de rendimentos elevados teria de ser substancialmente superior ao último escalão de possibilidade de dedução sob pena de inviabilizar a aplicação normal da taxa de IMI sem recurso a deduções percentuais e, obviamente inferior ao valor patrimonial tributário atingido pelas taxas de AIMI.

A título ilustrativo vamos supor que um contribuinte auferia um rendimento ao anual bruto de 70.000,00 €, neste caso poderia ser fixado um parâmetro taxativo superior assim, em vez de o município poder somente optar pela aplicação de taxa

³⁷¹ CFR. art.º 1.º, n.º 2 do CIMI

³⁷² CFR. art.º 78.º, n.º 1, alínea I)

³⁷³ CFR. art.º 135.º-J do CIMI

variável aplicável a prédios urbanos entre os 0,3 % e os 0,45 % , poderia aplicar uma variável superior para rendimentos elevados , por exemplo, entre 0,5% a 0,65 % , na mesma linha adotada para os prédios rústicos podendo fazer elevar a taxa dos 0,8 % , por exemplo, para 1 %.

A questão que agora se coloca, refere-se ao custo da sua aplicabilidade, isto é, a nível prático quais serão os custos que este regime comportaria para a Administração fiscal. De facto, a praticabilidade é uma ideia que se encontra em maior ligação com o conceito de simplificação do que com o da capacidade contributiva, pois se quisermos um sistema fiscal mais célere e mais eficaz não podemos entrar no campo da personalização estrita onde se exige que perante qualquer ato de tributação nos questionemos perante o sujeito que a ela será submetido fazendo uma análise da sua condição social.

Contudo, no caso em apreço a atenção à capacidade contributiva não parece comportar custos excessivos para a Autoridade Tributária, na medida em que poderá ser feita uma correlação entre os impostos pessoais e o imposto em análise.

Nestes termos, no imposto sobre pessoas singulares vem determinar o artigo 57.º do CIRS que , em regra, cabe ao sujeito passivo proceder à entrega de uma declaração oficial relativamente aos rendimentos do ano anterior, com as devidas exceções determinadas nos artigos 58.º e 58º-A do CIRS, sendo que a declaração deverá ser entregue entre 1 de abril e 30 de junho.³⁷⁴ No que concerne ao imposto sobre pessoas coletivas é de fazer referência ao artigo 120.º do respetivo código onde informa que, em regra, a declaração periódica de rendimentos *deve ser enviada anualmente por transmissão eletrónica de dados até ao último dia do mês de maio*. Tal como a tributação sobre os rendimentos o IMI refere-se à situação patrimonial existente no ano anterior àquele em que se vai tributar, sendo a liquidação efetuada entre fevereiro e abril de acordo com o artigo 113.º do CIMI, com o pagamento a iniciar no mês de março.

Perante o exposto, e para efeitos de aplicação das taxas exemplificativas constantes na tabela, é possível à Autoridade Tributária ter acesso, relativamente ao ano anterior, dos rendimentos auferidos pelo sujeito passivo de IMI. O imposto imobiliário, caso não tenham sido efetuadas alterações no imóvel ou havido acréscimo patrimonial, não é carecido de entrega de qualquer declaração sendo da competência da Direção-Geral dos Impostos proceder à nota da cobrança, assim, dentro da margem taxativa

³⁷⁴ CFR. art.º 60.º do CIRS

atribuída ao sujeito ativo autárquico deverá acrescer a dedução da taxa em momento anterior à emissão da nota de cobrança.

Conforme ilustrado, o modelo de tributação mitigado, onde se atende ao valor patrimonial tributário e ao rendimento auferido , não comporta grande penalização de encargos para o sistema tributário , bastando recorrer aos dados já fornecidos para o cálculo do VPT com a aplicação da taxa municipal acrescentando somente a aplicação de nova taxa determinada de acordo com os rendimentos declarados a título de IRS e IRC.

Facilmente se compreende que os rendimentos a atender para efeitos de IMI deverão ser rendimentos brutos na medida em que não faria sentido considerar duplamente as deduções permitidas nos impostos sobre o rendimento, uma vez que se estaria perante a criação de uma *dupla dedução*.

Por fim, importa entender o que comporta a mitigação do IMI para efeitos da sua classificação no mundo tributário. Efetivamente, na sua organização conceptual, este imposto imobiliário, preceituado como base no património, tem por base de incidência a parte da riqueza representada pelos prédios que se encontram na propriedade aqui amplamente entendida, fazendo com que se insira na designada categoria de imposto real , pois que este tem por máxima a desconsideração da capacidade económica, conforme ressalta Suzana Tavares da Silva ao afirmar que os *impostos reais são aqueles que não tomam em consideração a situação económica do contribuinte , incidindo , objetivamente sobre a matéria tributável.*³⁷⁵

Também se entende, à data, como um imposto de quota fixa , em virtude de, dentro do percentual discricionário das autarquias, a taxa estabelecida a nível de incidência do imposto é a mesma independentemente do valor correspondente à matéria tributável, ou seja , a nível de aplicação da taxa estabelecida pelo Município é indiferente um sujeito passivo com uma matéria tributável de 1.000,00 € ou de 100.000,00 €.

Assim sendo, com os termos propostos é notório que a sua classificação sofrerá distorções quanto a estes dois elementos categorizadores permanecendo, contudo, como imposto direto, principal e de obrigação periódica, sendo que a sua base de incidência é dotada de algum carácter de permanência na esfera patrimonial do sujeito passivo permitindo a sua renovação anual e manutenção da base de riqueza.

³⁷⁵ Suzana Tavares da Silva, *Direito fiscal...*, cit., p. 38

Assim, em perspetiva antagónica do cariz real tributário, temos os designados impostos pessoais. Neste ponto encontramos entendimentos que, embora parecidos, revelam algumas discrepâncias conceituais. Por isso, entende Sérgio Vasques por imposto pessoal aqueles *que ponderam a condição social do contribuinte, sobressaindo na sua incidência o elemento subjetivo*³⁷⁶, sendo que Suzana Tavares da Silva o perspetiva como sendo *aqueles que tomam em consideração, em maior ou menor grau, aspetos económicos e sociais do contribuinte*³⁷⁷ temos ainda Casalta Nabais ao considerar que a pessoalidade vai pressupor o preenchimento dos seguintes requisitos : *consideração do rendimento global do contribuinte , excluir o mínimo de existência, admitir a dedução dos encargos sociais de natureza pessoal e familiar, ter uma taxa progressiva , aplicação do quociente conjugal aos contribuintes casados e aos que vivem em união de fato e optem por esta modalidade.*³⁷⁸

Nestes termos, a proposta aqui apresentada poderia apenas ser integrada como imposto pessoal na definição apresentada por Suzana Tavares da Silva posto que ela, ao exigir somente a consideração da condição social do contribuinte e não a sua essencialidade, faz integrar o IMI mitigado como imposto pessoal , uma vez que as reduções aplicadas atendem ao rendimento global , mas a base do imposto não deixa de ser o valor patrimonial imobiliário apurado nas circunstâncias atuais.

No que à quota fixa diz respeito, a mesma , poderá sofrer alteração na classificação caso tenhamos em consideração a tabela dedutiva aplicável que é influenciada pelo rendimento, contudo, e considerando que a taxa sobre a matéria coletável no IMI é a mesma independentemente do valor patrimonial tributário podemos manter a sua categorização original.

Assim, a consideração da capacidade contributiva, na hipótese apresentada, não se pretende ser como o elemento base de tributação do IMI mas sim como um elemento mitigador que o faça caminhar em direção a uma personalização, o que poderá originar uma nova classificação de base de imposto , o *imposto mitigado*.

³⁷⁶ Sérgio Vasques, *Manual de Direito...*, cit., p 227

³⁷⁷ Suzana Tavares da Silva, *Direito fiscal...*, cit., p. 38

³⁷⁸ Casalta Nabais, *Direito...*, cit., p.74

CAPÍTULO X- Conclusão

Em jeito de conclusão, verificamos que o tributo vocacionado ao sistema predial é, talvez, dos impostos com maior antiguidade tornando-se consequência das suas mutações ideológicas de tributação.

Esta inconstância foi notória na evolução do tributo em estudo, tendo iniciado com uma ideologia direcionada para o individuo mediante a consideração da sua situação económico-financeira através de um sistema baseado na oneração fiscal dos rendimentos prediais. Verificada a insuficiência da receita no anterior regime veio-se a caminhar para um enaltecimento da riqueza enquanto elemento revelador da capacidade contributiva, permitindo assim um reforço do financiamento autárquico que culminou num evidenciar transitório de um sistema progressivo para o início da proporcionalidade na tributação real. Esta passagem de sistema permaneceu na reforma de 2003 originária do atual IMI tendo sido ponto assente que se visava atingir um critério de equidade que não era mais do que uma simples miragem na contribuição autárquica.

Este cariz, substancialmente real, é ressaltado pelos termos em que se vai proceder ao cálculo da base tributável refletida pelo valor patrimonial tributário que vai atender a critérios inerentes ao imóvel como o preço de construção, a localização, o conforto, a afetação, o ajustamento de áreas e a vetustez.

Não obstante, sabemos que o sistema fiscal é norteado por princípios base como o princípio da legalidade e da segurança jurídica, o princípio da igualdade e o princípio da capacidade contributiva. Facilmente se depreende que é essencial que os elementos base de um imposto estejam legalmente determinados uma vez que a ausência de previsibilidade se tornaria um perigo para a situação financeira do individuo considerando a ingerência da fiscalidade no rendimento disponível do sujeito passivo em prejuízo da sua segurança jurídica. A igualdade vem-se revelar, acima da sua consideração principiológica, como valor cujo cumprimento é essencial para a sua aceitação social sendo essencial o cumprimento filantrópico de um ideal altruísta entendido como a *vontade em aumentar o bem-estar alheio, contrariamente ao interesse próprio*.³⁷⁹

³⁷⁹ Daniel Taborda e António Martins, “Algumas notas sobre..., cit., p. 117

Associado a esta ideia igualitária surge, a nosso ver, como elemento base da tributação o respeito pela capacidade do contribuinte que tem vindo a ser aceite pela doutrina como englobador da detenção de riqueza.

Apesar do cariz real que se encontra atribuído ao imposto referido é de denotar que desde os primórdios da contribuição predial se têm revelado nuances personalizantes, preocupando-se com o respeito pelo direito à habitação e pela consideração dos baixos rendimentos, preocupações essas que se mantêm nos dias de hoje. Este respeito parcial jurídico – valorativo é, de acordo com Eduardo Paz Ferreira, ao citar Amélia Kambali, reflexo do facto de os *valores como o da justiça tributária e da igualdade fiscal, o da prossecução do interesse público e do desenvolvimento económico e social constituírem serem fundamento de comando constitucional*.³⁸⁰

Contudo, e não retirando o mérito às soluções propostas facto é que as mesmas se revelam insuficientes na medida em que os seus termos de aplicação as tornam, como vimos, a exceção e não a desejada regra.

Assim, é de considerar que o sistema tributário imobiliário vigente é suscetível de levantar problemas como a consideração do confisco e a indevida ingerência em direitos fundamentais como o direito à habitação e à constituição de família, tal como uma cortante desconsideração da situação pessoal do contribuinte dotada da normal ou possível volatilidade.

Foi nestes termos que se tornou *prius* no presente trabalho sugerir um novo modelo de tributação que elevasse o rendimento efetivo do contribuinte aliado ao valor patrimonial, seja na consideração do próprio VPT seja na consideração do imposto pago à final.

³⁸⁰ Eduardo Paz Ferreira, “Inspeção Tributária e Justiça Fiscal”, in Nuno Barroso e Pedro Marinho Falcão (Coord.), *Desafios Tributários*, Lisboa, Vida Económica, 2015, p. 70

CAPÍTULO XI - Bibliografia

ABREU, Miguel Teixeira de, “Competitividade vs eficiência vs credibilidade no caminho para uma relação tributária fundada na confiança: (algumas notas)”, *Fiscalidade*, janeiro – março 2008, n.º 33

AMARAL, Diogo Freitas do, “Nota Sobre o Conceito de Propriedade em Locke”, in *António Menezes Cordeiro, Luís Menezes Leitão e Januário da Costa Gomes (Orgs.), Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*, Vol.I, Coimbra, Almedina, 2002

AMORIM, José Campos, AZEVEDO, Patrícia Anjos e CARVALHO, Ana Sofia Carvalho, *Tributação do Património*, CIMI, CIMT, CIS (Anotado e comentado), Porto, Ginocar, 2016

ANTUNES, Luís Rodrigues, “Reforma da Tributação do Património - O novo regime de avaliações da propriedade urbana”, in *Glória Teixeira (coord.), Estudos de Direito Fiscal - Teses Selecionadas do I Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2006

BATALHÃO, Carlos José,” O centro histórico do Porto e a tributação em sede de IMI”, *Questões atuais de direito local*, abril – junho 2017, n.º14

CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, 9ª ed., Coimbra, Almedina, 1970

CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de, “O princípio da Capacidade Contributiva e as Nomas de Simplificação do Sistema Fiscal: Conflitos e Convergências”, in *Diogo Leite Campos (Coord.)- Estudos de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2007

CANOTILHO, J.J Gomes e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 3.ªed., Coimbra, Coimbra Editora , 1993

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ªedição, Coimbra, Almedina, 2018

CARRAZZA, Roque António, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 22.ª ed, São Paulo, Malheiros editores, 2006

CARREIRA, Henrique, “A Evolução da Tributação do património”, *AATP - As Reformas Fiscais dos Anos 80 e Perspetivas de Evolução*, Livraria Petrony, 1995

CARREIRA, Medina, “Conceito de Património: Visão Tributária”, *Fisco*, janeiro 2002, Ano XIII, n.º 101/102

CATARINO, João Ricardo e GUIMARÃES, Sérgio Branco, *Lições de Fiscalidade - Princípios gerais da fiscalidade interna*, vol. I, 4.ªa ed., Coimbra, Almedina, 2015

CID, Nuno de Salter, *A proteção da casa de morada de família no direito português*, Coimbra, Almedina, 1996

COSTA, Sónia e outros, *Inquérito à Situação Financeira das Famílias resultados de 2017 e comparação com as edições anteriores*, Banco de Portugal, consultável em <https://www.bportugal.pt/page/inquerito-situacao-financeira-das-familias?mlid=4296>

CUNHA, Paulo Pitta e, “A reforma Fiscal”, *Revista da Ordem dos Advogados*, 1989, n.º IV

D’OLIVEIRA, Guilherme Waldemar, “Os Benefícios Fiscais: Sistema e Regime”, *Cadernos IDEFF*, 2016, n.º 6

DOURADO, Ana Paula, *Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2016

FARO, Júlio Pinheiro e GOMES, Marcelo Sant’Ana Vieira “Justiça Distributiva e Necessidades Básicas: A questão do Mínimo Imune a Tributos”, in *Rafael Salatini, Cristina Grobério Pazó, Douglas Policarpo (Orgs.), Justiça e Cidadania- Reflexões Sobre o Campo Normativo Moderno*, Brasil, UFGD editora, 2014

FARO, Júlio Pinheiro e SANT’ANA, Marcelo “Sobre o mínimo imune dos tributos: entre a justiça distributiva de John Rawls e as necessidades básicas”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano V, 2011, n.º 2.

FERNANDES, Ricardo Sá, “A Reforma do Património – Da ECORFI a uma iniciativa legislativa do Bloco de Esquerda”, *Fisco*, novembro 2002, ano XIII, n.º 105/106

FERREIRA, Eduardo Paz, “Inspeção Tributária e Justiça Fiscal”, in *Nuno Barroso e Pedro Marinho Falcão (Coord.), Desafios Tributários*, Lisboa, Vida Económica, 2015

FERREIRA, Rogério Fernandes, “Reflexões Dispersas”, *Fisco*, Ano XIIX, abril 2001, n.º 95/96

FIGUEIREDO, Ruy, *Manual de Avaliação Imobiliária*, 3.ª ed., Viseu, Visilis Editores, 2004

FLORENCIO, Carlos, “Reforma da Tributação do Património”, *Fisco*, setembro 2003, ano XIV, n.º 109/110

FRANCO, António Luciano Sousa de e SANTOS, António Carlos, *Estruturar o Sistema Fiscal do Portugal Desenvolvido*, Almedina, 1998

FRANCO, Sousa, “Apresentação ao Projeto da Reforma da Tributação sobre o património”, *Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal*, 1999, n.º 182

FURTADO, J. Pinto, “Valor e eficiência do direito à habitação à luz da análise económica do direito”, *O Direito*, outubro-dezembro 1992, ano 124.º

GOLDSCHMIDT, Fabio Brun, *O princípio do não-confisco no direito tributário*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2003

JÚNIOR, Edilson Pereira Nobre, *Princípio Constitucional da Capacidade Contributiva*, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris, 2001

LEITÃO, Luís Menezes, “A Contribuição Autárquica No Quadro Da Reforma Da Tributação do Património”, *Fisco*, n.º 97/98, setembro 2001, ano XII

LOBO, Carlos Baptista, “Da urgente re-reforma do sistema imobiliário”, *Fiscalidade*, , julho 2007, TOC.88, consultável em http://www.occ.pt/fotos/downloads/files/1185215435_30a36_fiscalidade.pdf

MARTEIRO, Ana Sofia Gonçalves, *Tributação do património: Função Redistributiva dos impostos?*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2018

MARTINS, António,” A Proteção Da Casa de Morada de Família”, *Julgar*, 2014, n.º 23

MINAS, Manuel Picão, *O confisco alargado no ordenamento jurídico português*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, 2017, consultável em <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/22846/1/0%20confisco%20no%20ordenamento%20jur%C3%ADdico%20portugu%C3%AAs.pdf>

NABAIS, Casalta, *Direito Fiscal*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2012

NABAIS, José Casalta, “A respeito do Adicional ao Imposto Sobre Imóveis”, *Boletim da Faculdade de Direito*, 2018, n.º 94

NABAIS, José Casalta, “A respeito do adicional ao Imposto sobre Imóveis”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Vol. 94, t. 1, Coimbra, 2018

NABAIS, José Casalta, “As Bases Constitucionais da Reforma da Tributação do Património”, *Fisco*, Monografia, outubro 2003

NASCIMENTO, Esmeralda e TRABULO, Márcia, *Imposto Municipal Sobre Imóveis - Notas Práticas*, Coimbra, Almedina, 2004

NETO, Eurico Bitencourt, *O direito ao mínimo para uma existência condigna*, Relatório de Doutoramento, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007

NETO, Jorge, “Tópicos de Direito Comparado sobre a Reforma de Tributação do Património”, *Fisco*, abril 2004, ano XV, n.º 113/114

NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004

NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, 2.ª ed., Coimbra, AAFDL Editora, 2017

PAIVA, Carlos e JANUÁRIO, Mário, *Os Benefícios fiscais nos Impostos sobre o património*, Coimbra, Almedina, 2014

- PALMA, Clotilde Celorico, “Da evolução do Conceito de Capacidade Contributiva”, *Ciência e Técnica Fiscal*, abril- junho 2001, n.º 402
- PALMA, Clotilde Celorico, “Tributos e Confisco – Algumas Reflexões”, *Revista de Finanças Públicas E Direito Fiscal*, outono, Ano 5, n.º 3
- PARDAL, Sidónio, *Conferência Inaugural Da Pós- Graduação Em Fiscalidade/2013- Notas Sobre a Tributação do Património*, Universidade Católica Portuguesa, 2013 consultável em https://fa7446e3-78f8-44a3-b633-771cfddda4a5.filesusr.com/ugd/c3df5c_b03c7d03bdbe47cd882ce39b85ab0d4a.pdf
- PASSINHAS, Sandra, *Propriedade e Personalidade no Direito Civil Português*, Coimbra, Almedina, 2017
- PAUMIER- BIANCO, Madalena Sofia, *Família e Imposto - A tributação da casa de morada de família*, Coimbra, Coimbra editora, 1992
- PIRES, José Maria Fernandes, *Lições de Imposto Sobre o Património e Do selo*, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016
- PIRES, José Maria Fernandes, *O Adicional ao IMI e a Tributação Pessoal do Património*, Coimbra, Almedina, 2018
- PIZOLIO, Reinaldo, *Competência tributária e Conceitos Constitucionais*, São Paulo, Quartier Latin, 2006
- POPP, Carlyle e PARODI, Cecília, “A Atual Concepção de Património e o Direito das Coisas”, *Revista Jurídica – UNICURITIBA*, 2012, N.º28, consultável em <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/420>
- PORTO, Manuel, “A Reforma Da Tributação Do Património Imobiliário em Portugal”, *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, ano 2001-2002, n.º 134
- REBELLO, Natasha Campos Barroso, *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, a tarefa fundamental do Estado de realização do bem-estar e o mínimo para uma existência condigna*, Relatório de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2008
- ROCHA, António Santos e BRÁS, Eduardo José Martins, *Tributação do Património, IMI, IMT e Imposto do Selo (Anotados e Comentados)*, Coimbra, Almedina, 2015
- RODRIGUES, Carla, SANTOS, José Gomes e SERRÃO, Miguel, *Contribuição Autárquica- Resultados de simulação de cenários de reforma com base no IOF/2000* consultável em <http://www.gpeari.gov.pt/investigação/working-papers-dgep/w-paper33.pdf>
- RODRIGUES, João Pedro Silva, “Algumas reflexões em torno da efetiva concretização do princípio da capacidade contributiva”, in *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003
- SANCHES, J.L. Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 2.ªed., Coimbra, Coimbra editora, 2002

SANCHES, J.L. Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 3.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2007

SANTOS, Tidiane S.M. dos, *A tributação do património numa perspectiva comparada*, Dissertação de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2005

SEQUERIA, Elsa Vaz, “Da Objetividade Jurídica do Património”, in *Direito e Justiça - Estudos Dedicados ao Professor Doutor Nuno José Espinosa Gomes Da Silva*, vol. I, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade Católica Editora, 2014

SILVA, Hugo Flores da, *Privatização do Sistema de Gestão Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2014

SILVA, Marco António Marques da, “Cidadania e democracia: instrumentos para a efetivação da dignidade humana”, in *Jorge Miranda, Marco Silva (Coord.) – Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana*, 2.^aed., São Paulo, Quartier Latin, 2008

SILVA, Suzana Tavares, *Direito fiscal-Teoria Geral*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2013

SOUSA, Domingos Pereira de, *Direito Fiscal e Processo Tributário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013

TABORDA, Daniel e MARTINS, António, “Algumas notas sobre a concessão de donativos pelas empresas”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 2, n.º 4

TEIXEIRA, Alfredo, “Expropriação por Utilidade Pública”, *Direito e Cidadania*, Ano I, julho – outubro 1997, n.º 1

TEIXEIRA, Roberta Morillos, *A dignidade humana e a realização administrativa do bem-estar e do mínimo para existência*, Relatório de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2009

TIPKE, Klaus e YAMASHITA, Douglas, *Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva*, São Paulo, Malheiros Editores, 2002

TORRES, Celso Manuel Lima, “Expropriação Por Utilidade Pública (Direitos do Expropriado)”, *Revista da Ordem dos Advogados*, consultável em <https://portal.oa.pt/ut/%7Bb81cefdb-c163-4e80-872d-de3908cff604%7D.pdf>

VALDEZ, Vasco, “Aspetos Gerais da Reforma da Tributação do Património”, *Ciência e Técnica Fiscal*, outubro-dezembro 2002, n.º 408

VALDEZ, Vasco, “Os impostos Sobre o Património: Situação Actual e Perspetivas Futuras”, *Fisco*, janeiro 2002, ano XIII, n.º 101/102

VALDEZ, Vasco, *A Contribuição Autárquica e a Reforma da Tributação do Património*, Vislis Editores, 1999

VALDEZ, Vasco, “Tributação do património: o caso do adicional do IMI”, *IMI Nos Centros Históricos, Vida Judiciária*, janeiro- fevereiro 2017, n.º 199

VASQUES, Sérgio, “A Evolução Histórica Do Estado Fiscal Português”, in *Paulo Otero, Fernando Araújo, João Taborda Da Gama (Orgs.), Estudos em homenagem ao prof.dr. J.L.saldanha Sanches*, Vol. III- Direito Fiscal: Parte Geral, Coimbra, Coimbra Editora, 2011

VASQUES, Sérgio, “Capacidade Contributiva, Rendimento e Património”, *Revista de Direito e Gestão Fiscal*, julho-setembro 2005, n.º 23

VASQUES, Sérgio, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, Almedina, 2015

ZANETTE, Valéria Rodinéia, *O direito humano a uma habitação condigna*, Dissertação mestrado, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2007

Lista de jurisprudência

Ac. TC n.º 250/2017 – Proc. n.º 156/2016 (Cláudio Monteiro), consultável em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170250.html>

Ac.TC n.º 70/04 de 28/01/2004 - Proc. n.º 57/03, consultável em <https://dre.pt/home/-/dre/948184/details/maximized>

Ac. TC. n.º 52/90 de 30/03/1990 – Proc. n.º 173/89 (Mário de Brito) , consultável em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa-avancada/-/asearch/333079/details/maximized?emissor=Tribunal+Constitucional&perPage=50&tyPes=JURISPRUDENCIA&search=Pesquisar>

Ac. TC n.º 92-130-2 de 01/04/1992 – Proc. n.º 90-0104 (Alves Correia), consultável em <http://www.dgsi.pt/atcol.nsf/904714e45043f49b802565fa004a5fd7/80579f53f7ed1aa48025682d00640f60?OpenDocument>

Ac. TC n.º 496/07 de 02/07/1997-Proc. n.º 306/97 (Guilherme da Fonseca) , consultável em http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_actc.php?ano_actc=1997&numero_actc=496

Ac. TC. n.º 644/94 de 21/06/2000 – Proc. n.º 267/93 (Antero Alves Monteiro Dinis e outros), consultável em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19940644.html>

Ac. TC n.º 319/2000 de 21/06/2000– Proc. n.º 521/ 99 (Maria dos Prazeres Pizarro Beleza e outros), consultável em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20000319.html>

Ac. TC. 142/2004/T de 19/04/2004 – Proc. n.º 453/2003, consultável em <https://dre.pt/home/-/dre/3501916/details/maximized>

Ac. TC. n.º 711/ 2006, de 22.01.2007- Proc. n.º 1067/06 (Mário José de Araújo Torres), consultável em <https://dre.pt/pesquisa-avancada/-/asearch/1636409/details/maximized?sort=whenSearchable&search=Pesquisar&sortOrd>

[er=DESC&emissor=Tribunal+Constitucional&print_preview=print-preview&perPage=50&types=JURISPRUDENCIA](#)

Dec. CAAD de 18/02/2015- Proc. n.º 621/2014-T (Marcolino Pisão Pedreiro), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=princ%C3%ADpio+da+seguran%C3%A7a&s_artigos=&s_texto=&id=1162

Dec. CAAD de 04/01/2016 – Proc. n.º 348/2015-T (Prof. Dra. Maria do Rosário Anjos) consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_imi=1&s_processo=348%2F2015&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=1658

Ac. TC n.º 231/2016 de 06/06/2016 – Proc. n.º 1085/15 (João Pedro Caupers e outros), consultável em https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/74616878/details/normal?_search_WAR_drefrontofficeportlet_print_preview=print-preview&l=1

Ac. TC n.º 250/2017, de 24/05/2017 – Proc. n.º 156/2016 (Cláudio Monteiro), consultável em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170250.html>

Ac. STA. de 13/09/2017- Proc. n.º 0918/17 (Ascensão Lopes), consultável em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a4fea695ef877ab1802581a30054f0c5?OpenDocument>

Dec. CAAD de 09/03/2018 – Proc. n.º 654/2017 -T (José Pedro Carvalho), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_imi=1&s_processo=654%2F2017&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3533

Dec. CAAD de 27/06/2018 – Proc. n.º 603/2017-T (Marcolino Pisão Pedreiro), consultável em <https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?listPageSize=100&listPage=34&id=3489>

Dec. CAAD de 03/09/2018 – Proc. n.º 693/2017-T (Nuno Pombo), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_imi=1&s_processo=693%2F2017-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3539

Dec. CAAD de 15/01/2019 – Proc. n.º 420/2018-T (Jorge Lopes de Sousa e outros), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_imi=1&s_processo=420%2F2018-T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3788

Dec. CAAD de 22/01/2019 – Proc. n.º 401/2018- T (José Coutinho Pires), consultável em https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_imi=1&s_processo=401%2F2018&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=princ%C3%ADpio+da+seguran%C3%A7a&s_artigos=&s_texto=&id=3836

Dec. CAAD de 22/01/2019- Proc. n.º 401/2018-T (José Coutinho Pires), consultável em

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=401%2F2018&s_data_in i=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3836

Dec. CAAD, de 28/02/2019- Proc. n.º 291/2018-T (Pedro Bastos Rosado), consultável em

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_imi=1&s_processo=291%2F2018 &s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=3878

Dec. CAAD de 17/04/2019 - Proc. n.º 574/2018-T (Paulo Nogueira da Costa), consultável em

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_imi=1&s_processo=574%2F2018 &s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=princ%C3%ADpio+da+seguran%C3%A7a&s artigos=&s_texto=&id=4002

Dec. CAAD de 23/04/2019 – Proc. n.º 559/2018- T (Álvaro Caneira), consultável em

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_imi=1&s_processo=559%2F2018 &s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=princ%C3%ADpio+da+seguran%C3%A7a&s artigos=&s_texto=&id=3999

Dec. CAAD de 30/04/2019 - Proc. n.º 499/2018- T (Arlindo Francisco), consultável em

<https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?listPageSize=100&listPage=39&id= 4061>

Dec. CAAD de 12/09/2019- Proc. n.º 419/2018-T (António Pragal Colaço), consultável em

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_imi=1&s_processo=419%2F2018- T&s_data_ini=&s_data_fim=&s_resumo=&s_artigos=&s_texto=&id=4281

Dec. CAAD de 22/11/2019 – Proc. n.º 401/2018- T (José Coutinho Pires), consultável em

https://caad.org.pt/tributario/decisoas/decisao.php?s_processo=401%2F2018&s_data_in i=&s_data_fim=&s_resumo=proporcionalidade&s_artigos=&s_texto=&id=3836